

Les aspects militaires de la détente en Europe et les perspectives d'une réduction mutuelle des forces dans un cadre régional

Jean Klein

Volume 4, numéro 1-2, 1973

La sécurité européenne

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700283ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700283ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Klein, J. (1973). Les aspects militaires de la détente en Europe et les perspectives d'une réduction mutuelle des forces dans un cadre régional. *Études internationales*, 4(1-2), 121–158. <https://doi.org/10.7202/700283ar>

LES ASPECTS MILITAIRES DE LA DÉTENTE EN EUROPE ET LES PERSPECTIVES D'UNE RÉDUCTION MUTUELLE DES FORCES DANS UN CADRE RÉGIONAL

Jean KLEIN*

INTRODUCTION

Les armes nucléaires ayant dévalué la fonction politique de la guerre, c'est par le biais de la course aux armements que se poursuit l'exercice traditionnel de la politique de puissance ou l'organisation de la sécurité des États dans les zones où un affrontement entraînerait l'ascension aux extrêmes. Ces zones de stabilité n'excluent pas des hostilités ouvertes dans les secteurs périphériques et depuis la fin du second conflit mondial on assiste à une multiplication des guerres menées avec des moyens classiques.

Si elles ont pu être considérées à l'époque bipolaire comme le reflet de l'affrontement entre les grandes puissances pour l'allégeance des pays du Tiers-Monde, on est surtout sensible aujourd'hui aux menaces qu'elles font peser sur les équilibres existants et le souci premier des deux super-puissances est de circonscrire les foyers belliqueux, sinon de favoriser le règlement pacifique des différends. Stabilisation du rapport des forces dans les secteurs géographiques où les deux systèmes se font équilibre et mesures prophylactiques pour empêcher l'élargissement d'un conflit localisé, tels semblent être les principes dont s'inspirent les États-Unis et l'Union soviétique dans leur politique vis-à-vis de l'Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Peu après leur victoire sur les puissances de l'Axe, le « grand schisme » vint rompre l'alliance des « Nations Unies » et des antagonismes irréductibles conduisirent à la division de l'Europe en deux camps opposés. La perception aiguë d'une menace venant de l'Est, surtout après le « coup de Prague » de 1948 et la disproportion des forces armées en présence accélérèrent le processus tendant à la constitution des alliances militaires tandis que l'Union soviétique se dotait d'un armement nucléaire et comblait rapidement l'écart qui la séparait des États-Unis dans ce domaine. Vers la fin des années cinquante, la supériorité stratégique des États-Unis était mise en question et un certain équilibre s'était établi entre les dispositifs militaires existant de part et d'autre de la ligne de démarcation. Dès lors, les deux parties étaient dissuadées

* *Chargé de recherche, CNRS, Paris.*

de recourir à la force pour atteindre leurs objectifs, les risques d'une entreprise guerrière étant trop considérables eu égard aux gains qu'on pouvait en escompter.

Cette considération n'a sans doute pas été étrangère au fait qu'en dépit des épreuves de force destinées à tester la volonté de l'adversaire, surtout à Berlin, le continent européen soit demeuré constamment une zone de paix relative et que les seules interventions armées aient eu lieu dans la zone couverte par le Pacte de Varsovie dans le but d'empêcher l'effritement de la communauté des pays socialistes et d'y maintenir une certaine orthodoxie. Cependant, il serait abusif d'attribuer à la pratique des alliances militaires le mérite exclusif du maintien de la stabilité dans ce secteur géographique et l'on pourrait tout aussi bien faire valoir que certaines décisions telles que le réarmement de l'Allemagne et le projet d'une force multilatérale (*MLF*) ont engendré des tensions qui ne servaient pas précisément ce but. En outre, les historiens « révisionnistes » de la guerre froide nous ont fait prendre conscience des malentendus qui sont à l'origine de la constitution des « blocs » et ont suggéré une répartition plus équitable des responsabilités à cet égard entre les deux protagonistes. Ainsi on ne croit plus guère aujourd'hui à l'image d'une Union soviétique nourrissant le dessein de subjuguier par la force l'Europe tout entière et prête à la moindre occasion à lancer ses divisions vers l'Ouest¹. Enfin, si l'équilibre militaire a permis à la coalition occidentale de ne pas céder un pouce de terrain à la partie adverse, il n'en reste pas moins que les problèmes légués par la Seconde Guerre mondiale sont restés entiers et que la perspective d'un règlement à partir d'une position de force a été vouée à l'échec. C'est pourquoi l'on s'est engagé dans la voie d'une normalisation graduelle des relations entre les deux parties de l'Europe et cet effort dans le sens d'un *peaceful change* entre l'Est et l'Ouest s'est surtout développé pendant la seconde moitié des années soixante.

Cette mutation politique ne pouvait pas rester sans effet sur la structure des alliances et, à partir du moment où une certaine coopération s'instaurait entre les pays européens de l'Est et de l'Ouest, la nécessité d'une diminution de la confrontation militaire sur le continent européen s'imposait à l'évidence. Il n'est donc pas surprenant qu'après 1968 on ait mis l'accent sur le rôle politique des alliances et tenté de renouer avec certaines formules de désarmement régional débattues sans succès pendant les années cinquante. Leur mise en œuvre était envisagée désormais comme une contribution au renforcement de la paix et de la sécurité en Europe et elle apparaissait comme un moyen pour aménager le *statu quo* stratégique, voire promouvoir un système de sécurité nouveau.

Le rapport Harmel adopté par le Conseil atlantique en décembre 1967 témoigne de ce nouvel état d'esprit, et avec l'appel de Reykjavik de juin 1968, tous les pays de l'alliance atlantique à l'exception de la France, se sont prononcés collectivement en faveur d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces armées en Europe (*Mutual and balanced force reductions* ou *MBFR*). Ce faisant, ils rompaient avec une attitude de défiance traditionnelle à l'égard des propositions qui leur avaient été faites dans le passé par l'organisation du Pacte de Varsovie, mais à une époque où celle-ci n'était pas encore disposée à les négocier. En effet, elle n'était pas pressée d'entamer des

1. Voir les *hearings* organisés par le sous-comité sur l'Europe de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants : « The Cold War : Origins and Development », 7, 11, 14 et 18 juin 1971.

discussions pour obtenir, par voie contractuelle, ce qui était concédé unilatéralement². Par ailleurs, la « détente » avait provoqué dans les pays de démocratie populaire des transformations qui risquaient de mettre en question le modèle soviétique, sinon les structures du socialisme en Europe centrale et orientale. Une telle évolution étant de nature à compromettre à plus ou moins longue échéance les intérêts essentiels de l'Union soviétique, notamment dans le domaine de la sécurité, il ne pouvait être question pour elle de se lier les mains et de se priver des moyens d'intervenir, au besoin par la force, pour rétablir l'ordre ancien. Le « second coup de Prague » allait dissiper toute équivoque à ce sujet et on s'explique aisément le silence observé ultérieurement par l'organisation du Pacte de Varsovie sur la réduction des forces alors qu'à Bucarest, en juillet 1966, elle prônait encore la dissolution des blocs, le démantèlement des bases étrangères et la création de zones à armements limités au centre du continent. Cependant, l'épisode tchécoslovaque n'a pas entraîné le retour à la « guerre froide » et la réduction mutuelle des forces est devenue aujourd'hui un aspect essentiel du débat sur « la sécurité et la coopération en Europe ».

Lorsque les pays du Pacte de Varsovie lancèrent, le 17 mars 1969, leur appel en faveur d'une conférence paneuropéenne, la limitation régionale des armements n'était pas expressément visée et il n'en fut pas davantage question à la conférence des ministres des Affaires étrangères qui eut lieu à Prague, en octobre 1969. On faisait valoir que la complexité du problème empêcherait toute discussion sérieuse dans le cadre de la conférence et qu'il était préférable de n'y aborder que les sujets où un accord était possible à bref délai³. C'est sur l'insistance des quatorze « pays participant au programme de défense intégrée de l'alliance atlantique », qui voyaient dans l'acceptation d'une discussion sur ce point un test de la bonne volonté soviétique et l'occasion d'un débat sur un problème concret touchant la sécurité, que les divergences entre les deux parties se sont progressivement aplanies.

À Bruxelles, en décembre 1969, tous les pays de l'alliance affirmèrent leur détermination de poursuivre des « études afin de préparer une base réaliste pour une exploration active du problème à une date rapprochée et de déterminer ainsi si elle peut constituer un point de départ de négociations fructueuses ». Lors de la session du Conseil atlantique à Rome, en mai 1970, les quatorze pays adoptèrent une déclaration sur les « réductions mutuelles et équilibrées des forces » qui fixait les lignes directrices d'une éventuelle négociation et préconisait des conversations exploratoires pour déterminer les critères applicables et les objectifs à poursuivre⁴. Plus technique et plus précis que le communiqué de Bruxelles de décembre 1969, il retenait deux idées principales : celle d'une zone spéciale où s'appliqueraient les mesures de limitation et la nécessité d'une vérification et de contrôles appropriés pour garantir le respect des

2. En 1967, les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient annoncé le retrait de troupes stationnées en RFA à compter de janvier 1968. Dans l'atmosphère de détente qui régnait en Europe pendant le premier semestre de 1968, ce mouvement s'amplifia et il se serait sans doute poursuivi, si l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie ne lui avait pas donné un coup d'arrêt. Peu après, le Conseil atlantique préconisait le renforcement du dispositif occidental pour faire face à la situation nouvelle créée par le redéploiement des éléments adverses le long de la frontière germano-tchécoslovaque (communiqué du 16 novembre 1968).

3. Voir la déclaration du porte-parole du ministère des Affaires étrangères de l'URSS, Leonid Samiatin, le 13 janvier 1970, à Moscou.

4. Le Ministre des Affaires étrangères d'Italie fut chargé de transmettre le communiqué et la déclaration sur la réduction des forces à toutes les autres parties intéressées, y compris les gouvernements neutres et non alignés.

engagements pris. La RFA s'était prononcée clairement en faveur d'une réduction des forces et les États-Unis étaient disposés à s'y rallier, car elle offrait la possibilité d'une solution de rechange à la conférence sur la sécurité européenne qui leur inspirait des réserves. En outre, les pressions exercées par le Congrès dans le sens d'un retrait unilatéral de troupes américaines stationnées en Europe, incitait l'Administration à donner la priorité à ce sujet, des réductions mutuelles permettant de satisfaire l'opposition intérieure sans compromettre l'équilibre existant, ni ébranler la confiance des alliés européens.

Dès février 1970, l'URSS avait manifesté de l'intérêt pour la réduction des forces⁵ et l'accueil réservé au communiqué de Rome dans la presse soviétique laissait bien augurer de l'attention qu'on lui porterait dans la préparation de la conférence sur la sécurité européenne. En juin 1970, les ministres des Affaires étrangères des pays du Pacte de Varsovie, réunis à Budapest, firent sur ce point une concession à l'alliance atlantique. Ils acceptaient l'élargissement de l'ordre du jour de la conférence européenne et ne voyaient pas d'objection à la création en son sein d'une commission permanente Est-Ouest telle qu'elle avait été suggérée par la Grande-Bretagne. Cet organe pourrait être chargé d'étudier les problèmes que soulève la réduction des « troupes étrangères stationnées sur le territoire des États européens », mais on n'excluait pas toute autre procédure jugée acceptable par les États intéressés.

Certes, les conceptions du désarmement régional qui s'exprimaient dans les documents des deux alliances ne coïncidaient pas et l'on pouvait soupçonner l'Union soviétique de n'avoir fait qu'une concession formelle, puisque le débat sur la réduction des forces ne se serait ouvert qu'après la réunion de la conférence européenne et qu'il eût été aisé de faire traîner les négociations en longueur en prétextant la complexité du dossier. Par ailleurs, la réduction des seules troupes étrangères, – outre l'ambiguïté d'une formule qui semblait ne viser que les troupes des pays extra-européens et n'aurait donc pas affecté la présence soviétique en Europe orientale – était génératrice d'instabilités, surtout en Europe centrale du fait de la revalorisation des armées nationales allemandes. Toutefois, le « signal » de Budapest constituait un indice encourageant de la volonté des deux parties d'alléger les dispositifs militaires en Europe, et lors du XXIV^e Congrès du PCUS en 1971, Brejnev présenta un programme de politique extérieure qui visait le démantèlement des bases étrangères et préconisait « la réduction des forces armées et des armements dans les régions où la confrontation militaire est particulièrement redoutable et tout d'abord en Europe centrale ». Depuis lors, l'intérêt de l'Union soviétique pour une réduction des forces ne s'est pas démenti et dans le discours prononcé, le 14 mai 1971, à Tbilissi, Brejnev a invité les pays de l'OTAN à engager des négociations pour déterminer « quelles forces armées, étrangères ou nationales, quels armements, nucléaires ou classiques, doivent être réduits ». Cette proposition fut accueillie favorablement aux États-Unis où l'administration était aux prises avec une nouvelle proposition du sénateur Mansfield tendant à une réduction de 50% des troupes américaines en Europe⁶. M. Rogers annonça dès le 16 mai que des

5. Selon le *Washington Post* du 9 février 1970, l'ambassadeur de l'URSS à Washington, Dobrynin, se serait exprimé dans ce sens dans un entretien avec le sous-secrétaire d'État Richardson.

6. La proposition de M. Mansfield avait été déposée le 11 mai 1971 et ce geste avait suscité la mobilisation de tous ceux qui étaient hostiles à un retrait unilatéral, fussent-ils de l'ancienne administration démocrate. Au terme d'un débat mouvementé, elle fut rejetée par 61 voix contre 36, le 19 mai suivant. Toutefois une majorité de sénateurs avait manifesté son adhésion au principe d'une diminution des engagements militaires en Europe et leur vote négatif était seulement motivé par le

sondages seraient entrepris par la voie diplomatique⁷ et M. Laird s'employa à convaincre les autres alliés de l'intérêt d'une telle négociation, au groupe de planification nucléaire, réuni à Mittenwald (25-26 mai) et lors d'une réunion des ministres de la Défense à Bruxelles (27-28 mai).

Le point de vue américain allait l'emporter lors de la session des ministres des Affaires étrangères des pays de l'alliance atlantique à Lisbonne, en juin 1971. On relève en effet dans le communiqué final que les alliés ont l'intention de passer aux négociations le plus tôt possible, mais qu'avant de s'y engager, il y a lieu de se concerter sur les questions de fond et de procédure. À cet effet, « les vice-ministres des Affaires étrangères ou des personnalités de haut niveau se réuniront prochainement à Bruxelles ». Au moment voulu, on désignera un ou des « représentants responsables devant le conseil en vue d'entamer des conversations exploratoires avec l'URSS et les autres gouvernements intéressés pour finalement décider du lieu, de la date et de l'ordre du jour des négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces⁸ ». La France avait maintenu ses réserves à l'égard de cette négociation⁹ et n'avait pas signé les passages correspondants du communiqué (paragraphe 13-16); quant à la Grande-Bretagne et à la RFA, ils se souciaient avant tout d'éviter que les négociations sur Berlin soient court-circuitées par un accord sur la réduction des forces. Mais à cet égard, il n'y avait pas lieu de s'inquiéter, la complexité du problème et les divergences entre alliés n'autorisant pas l'espoir d'un aboutissement rapide.

Après la signature de l'accord quadripartite sur Berlin (3 septembre 1971), les perspectives d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se précisent et la réduction mutuelle des forces donne lieu à de nombreux échanges de vues. Le sujet est abordé à l'occasion des rencontres bilatérales entre chefs d'État et dirigeants politiques de l'Est et de l'Ouest et, le 6 octobre 1971, quatorze pays de l'alliance atlantique (la France s'abstenant) confient à Manlio Brosio le soin de sonder les intentions du gouvernement soviétique et des autres gouvernements intéressés. L'ancien secrétaire général de l'OTAN devait d'abord se rendre à Moscou pour y exposer les vues de ses mandants et rendre compte des résultats de sa mission à la session de décembre 1971 du Conseil atlantique¹⁰. Cette initiative n'aboutit pas, faute pour M. Brosio de trouver des interlocuteurs à l'Est et, au printemps de 1972, il devint clair que les dirigeants soviétiques ne souhaitaient pas le recevoir, soit qu'ils n'aient

souci de ne pas compromettre les chances d'une négociation sur la réduction équilibrée des forces. Aussi certains commentateurs ont-ils pu écrire que si le sénateur Mansfield avait perdu cette bataille, il n'aurait pas perdu la guerre qu'il menait depuis 1966 pour obtenir le rapatriement du gros des contingents américains stationnés en Europe.

7. Le 17 mai 1971, l'ambassadeur des États-Unis à Moscou, Jacob D. Beam, faisait connaître à Gromyko l'intérêt que le président Nixon portait à la proposition de Brejnev. Ce même jour, le département d'État, laissait entendre que l'URSS était disposée à ouvrir des négociations sur la réduction des « troupes étrangères et nationales ».
8. C'est sur l'initiative du Canada, du Danemark et des Pays-Bas que l'on envisagea l'envoi d'un émissaire de l'alliance dans les capitales orientales pour y effectuer une mission exploratoire (*Le Monde*, 6 et 7 juin 1971).
9. On trouvera un bon exposé des réticences françaises dans les articles de Michel Tatu, *Le Monde*, 3 au 7 juin 1971.
10. De l'avis de certains commentateurs, l'opération avait surtout pour but de gagner du temps dans l'espoir que les alliés parviendraient à surmonter leurs divergences dans l'intervalle. Voir *The Economist* du 9 octobre 1971 et *Die Zeit* du 19 octobre 1971.

pas voulu laisser s'accréditer la thèse d'une négociation de « bloc à bloc », soit que leur doctrine en matière de réduction des forces n'ait pas encore été fixée¹¹.

Entre-temps, le comité consultatif politique des États-membres du Pacte de Varsovie, réuni à Prague les 25 et 26 janvier 1972, se prononçait nettement en faveur d'une réduction des forces armées et des armements, tant étrangers que nationaux, en Europe. Toutefois, la formule des « réductions mutuelles et équilibrées » de l'OTAN était récusée au profit d'une réduction qui ne devra « porter préjudice à aucun des pays participants » – expression qui figurait déjà dans le communiqué germano-soviétique d'Oreanda (18 septembre 1971). Par ailleurs, on indiquait que « l'examen et le choix des moyens permettant de régler ce problème ne doivent pas être la prérogative des blocs militaro-politiques ». Enfin, la discrétion observée sur la mission Brosio contribuait à dissiper les illusions qu'on pouvait encore nourrir sur ses chances de succès, en Occident. En fait, c'est le voyage de Nixon à Moscou qui a fait sortir le problème de l'impasse puisque les dirigeants américains et soviétiques ont reconnu à l'issue de leurs entretiens que « la réduction réciproque des forces armées et des armements, en premier lieu en Europe centrale, permettrait d'atteindre les objectifs de stabilité et de sécurité en Europe » et que « les États intéressés doivent convenir aussi rapidement que possible des modalités préluant aux négociations sur ce point¹² ». Prenant acte de cette convergence des vues soviétiques et américaines, le Conseil atlantique, réuni à Bonn, les 30 et 31 mai 1972, a proposé des conversations exploratoires multilatérales sur la réduction des forces, avant ou parallèlement à l'ouverture des conversations multilatérales préparatoires à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Il est probable que si l'on parvient à un accord, la négociation proprement dite sera entamée dans le courant de 1973.

* * *

L'enjeu de la négociation qui s'ouvre étant capital pour l'avenir de l'Europe, il convient d'analyser soigneusement toutes les données du problème. Si l'intérêt d'une réduction des dépenses militaires est évident et si on peut concevoir une stabilisation de l'équilibre existant à un niveau inférieur, une limitation des forces armées sur le continent européen se heurte néanmoins à des obstacles de taille, compte tenu des asymétries géographiques et de l'hétérogénéité de la structure des unités de combat qui sont déployées de part et d'autre de la ligne de démarcation. En outre, ces forces font partie d'un système de dissuasion global et, dans la mesure où les deux super-puissances sont appelées à garantir la sécurité de l'ensemble des pays compris dans une éventuelle zone à armements limités, la crédibilité de leur intervention ne devra pas être affectée par ces mesures de désarmement. Enfin, la stratégie dite de la riposte souple (*flexible response*) présuppose un large éventail de moyens d'action qui risqueraient de faire défaut si un seuil à déterminer était franchi dans l'allègement du dispositif existant. De toute manière, une révision des doctrines stratégiques en vigueur s'imposerait à plus ou moins long terme.

11. Selon la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) du 20 novembre 1971, l'URSS n'avait pas encore élaboré des plans pouvant servir de base à une discussion sur la réduction des forces. Pour *Der Spiegel* du 11 octobre 1971, c'est la personnalité de M. Brosio qui aurait indisposé les Russes.

12. Communiqué commun du 29 mai 1972, « Documents d'actualité internationale » (17-30 juin), *La Documentation française*.

La recherche d'un nouvel équilibre militaire en Europe ne pose pas seulement des problèmes d'ordre technique, mais soulève également des questions politiques liées au rôle des organisations militaires dans une telle négociation et, au sein de chacune d'elles, à celui de la puissance dominante. C'est que les États-Unis et l'Union soviétique, du fait de leur dimension, de leur présence massive en Europe et de leurs responsabilités particulières dans le monde, pourraient être tentés de conclure des arrangements ne coïncidant pas nécessairement avec les intérêts et les aspirations des petites et moyennes puissances européennes. Pour éviter une crise de confiance et favoriser l'expression d'une identité européenne, on devra donc trouver des formules qui leur permettraient de participer au processus de décision et à l'application des mesures convenues. Enfin, si la détente implique une diminution de la confrontation militaire et si une réduction des forces armées en Europe sera sans doute une modalité de l'instauration d'un système de sécurité subsidiaire par rapport aux alliances existantes, le désarmement ne constitue pas une fin en soi et il convient de le juger en fonction de la contribution qu'il apportera au règlement des problèmes politiques en suspens. C'est après avoir posé la problématique de la réduction des forces à ces trois niveaux – maintien de l'équilibre stratégique, motivations des États intéressés et dimension politique du désarmement régional – que l'on tentera de mesurer les chances d'une telle négociation et de définir un cadre qui tiendrait compte des différents intérêts en présence.

I – LES IMPLICATIONS POLITICO-MILITAIRES D'UNE RÉDUCTION DES FORCES EN EUROPE

Pour évaluer le rapport des forces en Europe, on se heurte d'emblée à une difficulté qui tient au caractère secret des données relatives à la structure des forces armées, à leur déploiement et aux prévisions faites par les états-majors en vue de leur utilisation. La discrétion qu'on observe à cet égard s'impose pour des raisons évidentes et, aussi longtemps que l'éventualité d'un conflit armé n'aura pas été écartée en Europe, il est exclu que les dispositions prises par les deux parties pour y faire face soient livrées au public. Néanmoins, certains éléments du dispositif militaire n'échappent pas à l'observation et les débats publics qui ont lieu dans les pays de démocratie libérale sur les questions de défense, donnent lieu à la divulgation d'informations précieuses pour l'analyste. En outre, des publications spécialisées ont tenté depuis quelques années de fournir une image fidèle des *establishments* militaires dans tous les pays du monde et, s'agissant de l'Europe, la revue annuelle de l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) de Londres, intitulée *The Military Balance*, est celle à laquelle on se réfère le plus souvent. Il convient également de faire état des études entreprises par SIPRI¹³, des *hearings* qui ont eu lieu en 1970 aux États-Unis sur la présence des troupes américaines en Europe et des livres blancs sur la défense publiés par certains pays de l'alliance atlantique. Enfin, on ne devra pas non plus négliger les écrits des experts qui, du fait de leurs fonctions de conseillers politiques ou militaires, ont pu intégrer dans leurs analyses les données confidentielles auxquelles ils ont eu accès. C'est donc à partir de ce *corpus* préexistant dont nous ne sommes pas en mesure de vérifier s'il a été établi correctement, mais auquel on accorde

13. Notamment le *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament*, 1969-70, pp. 64-91, 388-424.

généralement crédit, que nous tenterons de formuler quelques observations sur les composantes de l'« équilibre » actuel et sur les conséquences d'une éventuelle réduction des forces.

A – L'équilibre militaire en Europe et les risques d'une ascension aux extrêmes

En dépit du déséquilibre numérique entre les forces de l'alliance atlantique et celles du Pacte de Varsovie en Europe¹⁴, les responsables de la défense du monde occidental ne manifestent aucune inquiétude particulière quant à une prétendue supériorité du camp adverse. Selon eux, les moyens classiques et nucléaires dont ils disposent leur permettent de riposter d'une manière sélective à toute action agressive et l'incertitude où se trouve l'autre partie en ce qui concerne le recours aux armes nucléaires, devrait la dissuader de toute opération d'envergure¹⁵. Dans ces conditions, la stratégie de la « *flexible response* » repose moins sur la capacité de mener une guerre classique de longue durée en Europe que sur la possibilité de faire monter les enchères et de placer ainsi l'adversaire crédité d'intentions offensives devant le risque d'une ascension aux extrêmes. Les moyens classiques déployés dans la zone de contact entre les deux mondes ont surtout pour fonction de prévenir des actions limitées et présentent l'avantage de ne pas enfermer les pays de l'alliance atlantique dans le dilemme capitulation ou guerre totale.

Cependant, il convient de s'interroger sur le sens que pourrait revêtir une guerre limitée en Europe dans l'éventualité d'une confrontation militaire entre les deux systèmes qui s'y font face. Dans les écrits militaires soviétiques, les conflits limités ne donnent pas lieu à des analyses approfondies, mais on a pu observer une évolution à cet égard entre les trois éditions successives de la *Stratégie militaire soviétique* de Sokolovski. Alors que dans la première version de l'ouvrage, la thèse du général Talenski, sur le caractère inévitable de l'ascension aux extrêmes des engagements militaires localisés semble l'emporter, on a accordé une certaine chance aux guerres limitées dans les seconde et troisième éditions¹⁶. C'était faire la part du feu, en reconnaissant la permanence du phénomène belliqueux à l'âge nucléaire, et admettre que si les guerres de libération nationale restaient légitimes, l'URSS n'était pas en mesure de les soutenir en toutes circonstances, un engagement trop actif risquant de l'entraîner dans un conflit nucléaire généralisé. Toutefois les Soviétiques ont toujours fait preuve d'une grande circonspection quant à la possibilité d'une épreuve de force limitée en Europe et il serait hasardeux d'affirmer que la prise de gages territoriaux à la faveur d'un coup de main est un élément de leur stratégie de confrontation avec l'Ouest. En tout cas, la prudence du comportement soviétique vis-à-vis de Berlin ne

14. Selon l'Institut d'études stratégiques de Londres, ce déséquilibre se serait encore accentué durant l'année 1971. Voir *The Military Balance, 1971-72*, publié le 3 septembre 1971.

15. Voir notamment la déposition du général Goodpaster devant le sous-comité de la commission des Affaires étrangères du Sénat : « United States Security Agreements and Commitments Abroad » (ci-après *Senate*), pp. 2142ss.

16. Ce point a été souligné dans l'introduction aux éditions américaines et allemande de l'ouvrage de V. SOKOLOVSKI, *Soviet Military Strategy* (2^e édition soviétique), Rand Corporation, 1963, présenté et annoté par MM. Dinerstein, Gouré et Wolfe ; *Militär Strategie*, traduction allemande de la 3^e édition, Cologne 1969 avec une introduction de Johannes Gerber.

permet pas de conclure dans ce sens et la plupart des auteurs soviétiques ont mis l'accent sur l'inévitabilité de l'élargissement d'un conflit limité en Europe¹⁷.

Cette proposition nous paraît bien fondée. En effet, si l'URSS prenait l'initiative d'un affrontement militaire en Europe et se heurtait à une résistance victorieuse des alliés qui n'auraient eu recours qu'à des moyens classiques, il est peu vraisemblable qu'elle consentirait à se retirer en s'excusant pour ce mauvais procédé et renoncerait à mettre en œuvre des moyens nucléaires pour arriver à ses fins. À l'inverse, si la ligne de résistance classique des alliés était rompue, le recours aux armes nucléaires tactiques s'imposerait pour redresser la situation. Or une fois le seuil nucléaire franchi il deviendrait très difficile de maîtriser les événements et, à supposer que les super-puissances parviennent à épargner leurs sanctuaires respectifs¹⁸, les pays du champ de bataille ne seraient à l'issue du conflit qu'un amas de ruines et l'enjeu qu'ils représentaient se serait volatilisé¹⁹. L'entreprise serait donc dépourvue de rationalité et un affrontement armé dans cette zone est peu probable, car il ne pourrait résulter que d'une erreur de calcul ou d'un enchaînement inexorable d'actes conduisant à la cristallisation d'une situation belligène.

B – Le développement de la coopération en Europe et le règlement du contentieux légué par la Seconde Guerre mondiale

Ainsi, grâce à l'équilibre qui existe à l'heure actuelle sur le continent européen, le recours à la guerre pour exercer l'hégémonie ou pour régler des différends d'ordre politique est exclu. Ajoutons que cet équilibre ne se définit pas exclusivement en termes militaires, même si la prudence conduit à ne pas baisser sa garde et à perpétuer un effort défensif que les circonstances ne justifient plus. Certes, les intentions de la partie adverse sont sujettes à des variations brusques et sont difficilement mesurables, de sorte que les moyens militaires dont elle dispose sont des indicateurs plus sûrs. Cependant, il est clair que les planificateurs militaires tiennent compte dans leurs

17. Voir notamment Raymond L. GARTHOFF, *Soviet Strategy in the Nuclear Age*, Thomas W. WOLFE, *Soviet Strategy at the Crossroads*; H. S. DINERSTEIN *War and the Soviet Union* et l'édition américaine de *Soviet Military Strategy*. M. Eberhard SCHULZ a abouti à des conclusions analogues dans sa contribution à l'ouvrage collectif, *Aussenpolitische Perspektiven des Westdeutschen Staates. Das Ende des Provisoriums*, Munich, 1971, et intitulée « *Wahrung des Friedens* ».

18. Cette hypothèse semble confirmée par la controverse qui opposa les auteurs de l'ouvrage publié sous l'autorité du général Sokolovski aux responsables de la traduction américaine. Ceux-ci avaient laissé entendre (p. 43, 289ss, de *Soviet Military Strategy*) qu'une agression dirigée contre un des pays-membres du Pacte de Varsovie entraînerait une riposte nucléaire soviétique. Cette interprétation a été contestée dans un article paru dans *l'Étoile rouge* du 2 novembre 1963 : l'URSS ne lancerait des forces de représailles sur les États-Unis que s'ils attaquaient eux-mêmes et se désigneraient ainsi comme l'agresseur. (V. Thomas W. WOLFE, *op. cit.*, p. 127ss et les notes 32 et 33). La tendance à la sanctuarisation des territoires de l'URSS et des États-Unis a été confirmée lors de la rencontre Nixon-Brejnev en mai 1972. Voir « L'accord *SALT* et ses conséquences pour l'Europe. Un point de vue européen » par Walter SCHÜTZE, dans *Politique étrangère*, n° 3, 1972.

19. Les conséquences d'un conflit nucléaire en Europe sont analysées dans *Kriegsfolgen und Kriegsverhütung*, un ouvrage collectif publié en 1970 sous les auspices du Max-Planck Institut, avec une introduction du professeur Carl Friedrich VON WEIZSÄCKER. Une version abrégée est parue en 1972 sous le titre : *Durch Kriegsverhütung zum Krieg?* Hanser, Munich.

calculs des intentions présumées de l'adversaire²⁰ et qu'on ne saurait négliger à cet effet les mutations politiques en cours. Par exemple, les accords de coopération conclus ces dernières années entre pays européens de l'Est et de l'Ouest attestent une détente réelle et constituent par leurs implications politiques et économiques un facteur de sécurité, en consolidant la coexistence pacifique entre les deux systèmes²¹. De même, si la normalisation des relations entre la RFA et ses voisins orientaux se poursuit et si un règlement satisfaisant à Berlin permet de réduire ce foyer traditionnel de tensions, on assistera à un changement d'atmosphère et à une nouvelle appréciation de la « menace » que l'URSS fait peser sur le continent européen. C'est dans ce contexte qu'une négociation sur la réduction des forces prend toute sa signification et il n'est pas surprenant que les préventions qu'elle inspirait jadis se soient estompées.

Dans le passé, le désarmement régional en Europe a fait l'objet de nombreuses propositions, surtout de la part des pays socialistes, mais aucune d'elles n'a été prise en considération. On évoquait tour à tour ou simultanément le préalable de la réunification allemande ou les exigences de la cohésion de l'alliance atlantique pour rejeter sans examen des formules qui, si elles avaient été retenues auraient pu contribuer au règlement du contentieux légué par la Seconde Guerre mondiale ou amorcer un processus tendant au dépassement de la division du continent en organisations politico-militaires rivales²². Le fait est que les circonstances ne se prêtaient guère à une démarche de cet ordre, à une époque où l'intégration de la RFA dans le dispositif défensif occidental était un objectif prioritaire et où le déploiement d'armes nucléaires en Europe apparaissait comme une nécessité stratégique. À cela s'ajoutait la crainte qu'une zone à armements limités au centre du continent compliquerait la tâche des planificateurs militaires et comporterait plus d'inconvénients que d'avantages pour la partie occidentale, notamment du fait du rétrécissement de la surface utile pour le déploiement des forces. En outre, l'inspection de la zone aurait provoqué le retrait des principales unités étrangères qui y étaient stationnées et, après le dégagement des États-Unis, leurs alliés européens n'auraient plus été en mesure de résister aux pressions de l'URSS. Enfin, on ne voulait pas par le biais de la création de zones exemptes d'armes nucléaires ou par la mise en œuvre d'autres formules de désarmement régional, consacrer le *statu quo* politique en Europe et reconnaître la RDA. Notre propos n'est pas de rouvrir le débat suscité par les différentes propositions formulées dans les années cinquante pour réduire la confrontation militaire sur le continent européen, ni de discuter le bien-fondé des

20. Cf. la déposition du professeur Shulman devant le sous-comité pour l'Europe de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants : « United States Relations with Europe in the Decade of the 1970's », (ci-après *House*), p. 105ss.

21. Certains auteurs ont mis l'accent sur les instabilités qui pourraient résulter dans les pays socialistes d'une coopération trop poussée avec l'Ouest. Cette coopération postulerait selon eux une « libéralisation » du régime politique des démocraties populaires, évolution que les dirigeants actuels de l'URSS ne sauraient tolérer. L'exemple de l'intervention en Tchécoslovaquie est généralement cité pour illustrer cette thèse. En fait, la question qui se pose est de savoir s'il est possible de concilier les intérêts légitimes de sécurité de l'URSS en Europe et l'élargissement des rapports entre tous les pays européens indépendamment de leur régime social. (Cf. déposition du professeur Shulman, déjà citée). Les décisions récentes prises dans le cadre du *Comecon* vont dans le sens d'une conciliation de ces deux démarches. Voir l'article de M. Philippe DEVILLERS dans *Le Monde diplomatique*, octobre 1971 : « Nouvelle chance pour la grande Europe ».

22. C'est le point de vue soutenu dans le livre de Richard J. BARNET et Marcus G. RASKIN, *After 20 years: Alternatives to Cold War in Europa*, New York, 1965.

objections qui leur ont été faites²³. Il s'agit plutôt de vérifier si les mutations qui se sont produites depuis lors aussi bien dans le domaine stratégique que politique ne permettent pas un réexamen de certaines d'entre elles, dans la perspective de l'organisation de la « sécurité européenne ».

C – Les chances du désarmement régional dans le nouveau contexte stratégique

Les forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie stationnées en Europe sont les éléments d'un système global et la sécurité du continent dépend en dernière analyse de la dissuasion nucléaire soviéto-américaine. Or à une situation caractérisée par la « supériorité » américaine dans le domaine des armements stratégiques, s'est progressivement substitué un état d'équilibre que les *SALT* ont consacré juridiquement. Pour parvenir à un accord sur ce point, il fallait au préalable circonscrire le champ des négociations et s'entendre sur la définition des armes stratégiques. Les États-Unis réservaient ce qualificatif aux véhicules de l'arme soviétique susceptibles d'atteindre le territoire des deux protagonistes et refusaient de l'appliquer aux armes dites tactiques, destinées à être utilisées sur le champ de bataille européen ; en revanche l'Union soviétique souhaitait que les systèmes avancés (*Forward based systems* ou *FBS*) qui constituent pour elle une menace directe fussent inclus dans la négociation²⁴. Le secrétaire d'État américain à la Défense rappela à cette occasion la position traditionnelle de son gouvernement et indiqua qu'une négociation sur les armements déployés en Europe ne pouvait pas se dérouler sans la participation des alliés²⁵.

On s'accorda en définitive sur une formule transactionnelle : les *FBS* seraient exclus de la négociation bilatérale soviéto-américaine, mais on en débattrait dans le cadre d'une réduction mutuelle des forces en Europe. Il n'est donc pas surprenant que les accords *SALT* signés à Moscou le 26 mai 1972 aient ouvert la voie aux *MBFR* et que les deux parties aient reconnu dans le communiqué commun du 29 mai la nécessité d'examiner les modalités d'une telle négociation. Le Conseil de l'Atlantique Nord, réuni à Bonn les 30 et 31 mai 1972, entérina sans difficulté ce qui avait été décidé au « sommet ».

Si la parité nucléaire entre les deux Grands a rendu caducs certains arguments avancés jadis contre une limitation régionale des armements en Europe, sa consécration par un accord bilatéral soviéto-américain comporte également des inconvénients

23. Les propositions de limitation des armements en Europe ont fait l'objet de deux livres publiés sous les auspices de l'Institut de recherche de l'association allemande de politique étrangère de Bonn. L'un, *Sicherheit in Europa*, de Charles R. PLANCK, analyse tous les projets débattus entre 1955 et 1965 et attribue leur échec à l'incompatibilité existant entre leur mise en œuvre et un règlement satisfaisant du problème allemand. L'autre, *Eine Strategie für Europa* de Alastair BUCHAN et Philip WINDSOR, procède d'une recherche collective entreprise en 1961 sur ces problèmes par l'association allemande de politique étrangère de Bonn, le Centre d'études de politique étrangère de Paris et l'Institut d'études stratégiques de Londres. Ce livre présente une synthèse des vues exprimées dans les trois pays et formule des suggestions relatives à une réduction des forces en Europe. Cette entreprise, que les auteurs n'envisageaient qu'avec une extrême prudence, a soulevé à l'époque de nombreuses critiques comme l'attestent les opinions dissidentes (surtout allemandes) reproduites à la fin de chaque chapitre.

24. L'article de Vassili SHESTOV dans la *Pravda* du 4 février 1971 (*Current Digest of the Soviet Press*, 2 mars 1971) et le commentaire paru dans *International Herald Tribune* (*IHT*) du 4 février 1971.

25. *IHT* des 6 et 7 février 1971.

et soulève de nouvelles difficultés²⁶. La garantie nucléaire américaine, dont la crédibilité a déjà été mise en doute par beaucoup d'États européens, perdrait encore de sa valeur et, plutôt que de réduire leur effort défensif, les bénéficiaires de cette garantie évanescence pourraient être tentés de lui trouver un substitut en se dotant de moyens propres. Aussi voit-on se multiplier les spéculations sur les chances d'une politique de défense commune aux pays de l'Europe occidentale²⁷ et sur la possibilité d'une coopération franco-britannique dans le domaine de l'atome militaire. Certes, cette éventualité ne doit pas être exclue, mais elle présuppose la constitution d'un État fédéral ou confédéral, jouissant d'une autonomie totale en matière de défense. Les chances d'une telle évolution sont limitées, mais on peut envisager, dès à présent, des formules de compromis tendant à accroître la participation des États européens à l'organisation de leur sécurité. En tout cas, les incertitudes quant à l'importance et à la durée de la présence des troupes américaines en Europe dissuaderont les alliés de s'engager dans la voie d'un désarmement qui les priverait des moyens d'assurer leur défense et il est peu probable que la France et la Grande-Bretagne renoncent à leurs forces nucléaires stratégiques, celles-ci étant appelées à devenir un élément essentiel d'une éventuelle organisation européenne de sécurité²⁸. En revanche, rien ne s'oppose théoriquement à ce que le dispositif militaire situé dans la zone de contact entre les deux mondes subisse des amputations, une telle mesure étant de nature à réduire les pressions susceptibles d'être exercées de part et d'autre avec des moyens classiques et à prévenir les risques de conflit par accident ou erreur de calcul. Or le principe d'une réduction des forces dans une zone géographique présentant des similitudes avec celle du plan Rapacki est admise aujourd'hui par les instances de l'alliance atlantique, à condition que l'opération s'inscrive dans le cadre des organisations militaires existantes et ne conduise pas à un dégagement total des troupes étrangères stationnées en Europe.

La négociation d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces ne se heurte donc plus aux objections de principe formulées naguère et, si les difficultés de l'entreprise n'échappent à personne, il est admis qu'elle pourrait être menée à bien sans provoquer des ruptures d'équilibre. C'est qu'on se trouve actuellement dans une situation où, en dépit des asymétries géographiques et des inégalités en fait d'armements, aucun des deux camps n'est en mesure d'obtenir un avantage politique en recourant à la guerre ou en brandissant la menace d'un recours à la force. Le même résultat pourrait être atteint à moindre frais et il ressort des études faites par *SIPRI* que si le plafond des armements était fixé à un niveau inférieur, la partie pratiquant une politique de

26. Walter SLOCOMBE: *The Political Implications of Strategic Parity*, Adelphi Paper n° 77. I.S.S., mai 1971. Selon cet auteur, l'effet de la parité sur la dissuasion en Europe et sur les alliances est limité. En tout cas, elle n'interdit pas la recherche d'accommodements avec l'URSS, notamment sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces. En revanche, Michel Debré exprime des craintes quant à l'instabilité qui pourrait résulter d'un accord de type *SALT* dans l'article qu'il a fait paraître dans *Foreign Affairs*, avril 1971, sous le titre « France's Global Strategy ».

27. Voir notamment l'article de François DUCHÊNE « A New European Defense Community », *Foreign Affairs*, octobre 1971.

28. Dès à présent, certains auteurs n'hésitent pas à assigner aux forces nucléaires françaises et britanniques un rôle autonome dans le système dissuasif occidental à condition que leur action soit coordonnée dans le cadre de l'alliance atlantique. Voir Andrew PIERRE: « Nuclear Diplomacy: Britain, France and America » dans *Foreign Affairs*, janvier 1971. Les problèmes que soulève la coopération militaire franco-britannique ont fait l'objet d'une étude systématique par Ian SMART, « Future conditional. The Prospect for Anglo-French Nuclear Cooperation », *Adelphi Paper*, n° 78, août 1971.

défense ou de dissuasion continuerait de bénéficier des garanties dont elle jouit déjà même si la parité n'était pas établie à tous les niveaux ²⁹. D'autres suggestions dans le même sens ont été faites dans des milieux proches de l'alliance atlantique et la plus connue est celle que Timothy Stanley a exposée dans une brochure publiée en mars 1970 par le Conseil atlantique des États-Unis sous le titre : *A Conference on European Security? Problems, Prospects and Pitfalls* ³⁰. Cette convergence des points de vue ne signifie pas que l'on est à la veille d'un accord, mais atteste l'intérêt qu'on porte aujourd'hui à des formules qu'on jugeait naguère incompatibles avec les exigences traditionnelles de la sécurité.

D – Les obstacles à vaincre

Toutefois, les obstacles sont nombreux sur la voie qui conduit à une réduction des forces en Europe. Indépendamment des problèmes que pose la définition d'équivalences entre les différents systèmes d'armes des deux parties en présence, il faudra élaborer une formule qui respecte tant bien que mal le rapport actuel entre les forces étrangères et nationales (la *Bundeswehr* ne doit pas devenir au terme du processus, l'armée nationale la plus importante en Europe) et tienne compte du rôle assigné aux armes nucléaires tactiques par les doctrines stratégiques en vigueur ³¹. Sur tous ces points, il incombera aux professionnels de la recherche opérationnelle de proposer des solutions techniques qui ne sont pas hors de portée si la volonté d'aboutir existe de part et d'autre.

En tout cas, il importe de souligner que les objections d'ordre politique liées au problème de la réunification allemande n'ont plus de fondement, puisque le gouvernement socialiste-libéral qui a accédé au pouvoir à Bonn en octobre 1969 a reconnu les « réalités issues de la Seconde Guerre mondiale » et s'efforce de normaliser ses relations avec la RDA dont il admet qu'il constitue un second État de la nation allemande ³². D'ailleurs l'hostilité antérieure de la RFA au désarmement régional en Europe s'est muée en attitude relativement favorable bien que les craintes d'une discrimination, du fait de son insertion dans une zone à statut particulier, n'aient pas entièrement disparu. Mais ces inconvénients seraient minces en comparaison des avantages qui lui procureraient une stabilisation de l'équilibre des forces et une réduction simultanée des dépenses militaires. En outre, dans l'hypothèse d'un retrait américain, une réduction mutuelle des forces armées apparaît comme la seule alternative qui soit compatible avec l'*Ostpolitik*, eu égard aux craintes que ne

29. Voir « European Security and Force Reductions in Europe », *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1969-1970*, pp. 64-91.

30. Timothy STANLEY a fait une déposition sur ce sujet, le 10 mars 1970, devant le sous-comité sur l'Europe de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants. Voir *House*, pp. 131-161; également l'ouvrage qu'il a écrit en collaboration avec Darnell M. WHITT, *Detente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's*, pp. 53-72.

31. Le rôle joué par les « armes nucléaires tactiques » sur le théâtre européen et les problèmes posés par leur limitation ont fait l'objet d'un symposium organisé par le Mouvement Pugwash, à Lahti (Finlande), du 22 au 24 août 1971. Voir également la communication du professeur Miettinen à la XX^e conférence annuelle du Mouvement (Oxford, 7-12 septembre 1972): « European Security Balanced by Tactical Nuclear Weapons? »

32. Certes, l'*Ostpolitik* n'est pas une invention du gouvernement de Brandt, mais il fut le premier à lever les hypothèques qui empêchaient le succès d'une politique de détente de la RFA vers l'Est.

manquerait pas d'inspirer à ses voisins d'Europe orientale une Allemagne occidentale puissamment armée et libérée des contraintes de l'OTAN.

Depuis 1971, des convergences significatives sont apparues entre les positions de l'Est et de l'Ouest sur la réduction des forces. À l'exception de la France, tous les pays de l'alliance atlantique se sont prononcés en faveur des *MBFR*, et l'organisation du Pacte de Varsovie a manifesté de l'intérêt pour une telle négociation à condition qu'elle ne soit pas la « prérogative des blocs militaro-politiques » (déclaration de Prague du 26 janvier 1972). Enfin, la plupart des pays neutres ont laissé entendre qu'ils souhaiteraient être associés à l'entreprise. Cette quasi-unanimité ne signifie pas pour autant que les intérêts des uns et des autres coïncident, ni que le but poursuivi par tous est identique. Il importe de dégager les motivations des États principalement intéressés et de définir la visée de leur politique dans ce domaine pour apprécier les chances et la signification d'une négociation sur la réduction des forces.

II – LA DIVERSITÉ DES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE ET LA TENDANCE AU BILATÉRALISME SOVIÉTO-AMÉRICAIN

La chronique des *MBFR* et de la « sécurité européenne », met en évidence le rôle déterminant des États-Unis et de l'Union soviétique dans la négociation d'une réduction des forces en Europe. Comment en irait-il autrement, eu égard à la part prise par les deux Grands dans l'organisation de la « légitime défense collective » sur le continent européen et de l'importance de leur contribution aux armées de coalition qui se sont constituées à partir de 1950 ? Les troupes étrangères stationnées sur le territoire d'États européens sont surtout américaines et soviétiques et, comme elles posent aux gouvernements dont elles dépendent des problèmes particuliers, soit du fait de la charge que représente leur entretien, soit en raison de la fonction spécifique, militaire ou politique qui leur est assignée, on conçoit que ceux-ci tentent de les résoudre par un dialogue bilatéral.

Certes, en manifestant de l'intérêt pour la réduction des forces, les États-Unis et l'URSS ont-ils pu rechercher un avantage tactique dans la confrontation diplomatique sur la « sécurité européenne ». Ainsi les États-Unis voyaient à l'origine dans les *MBFR* un second choix à la conférence sur la sécurité européenne dont ils se défiaient, alors que l'acceptation par l'URSS de cette formule en 1971 a été interprétée comme une manœuvre pour tourner le préalable de Berlin. Mais ils ont également intérêt à l'application de mesures qui leur permettraient de réduire le fardeau des armements tout en conservant les bénéfices politiques d'une présence militaire en Europe. Cependant, tout arrangement dans ce domaine affecterait la situation des alliés et, si on veut éviter que l'équilibre actuel subisse des mutations brusques génératrices d'instabilités, il est indispensable d'associer tous les États intéressés à la négociation, de manière à ce qu'ils puissent faire entendre leur voix aussi bien en ce qui concerne la détermination des forces armées nécessaires au maintien de l'équilibre que l'organisation du contrôle.

Or l'accord est loin d'être acquis sur l'opportunité d'une telle négociation parmi les États-membres de l'alliance atlantique. Jusqu'à présent, seule la France s'est élevée publiquement contre ses dangers et a refusé de souscrire aux paragraphes des communiqués du Conseil atlantique relatifs à la réduction des forces, mais on sait que d'autres pays comme la Grèce, la Turquie et la Norvège, ainsi que certains milieux en

RFA et en Grande-Bretagne, ne dissimulent pas leurs appréhensions quant à ses effets sur la cohésion de l'alliance et la sécurité de ses membres.

Les échanges de vues qui se poursuivent au sein de l'alliance atlantique ont donc peu de chances d'aboutir à la définition d'une position commune des Européens, à moins que la prise de conscience de l'inévitabilité d'un dialogue soviéto-américain et l'imminence d'un accord souscrit « par-dessus leur tête » les incitent à avancer des propositions susceptibles de sauvegarder leurs intérêts essentiels. Toutefois, une telle démarche exigerait une consultation préalable au sein de l'« Eurogroupe », ce qui se traduirait aux yeux de certains par une revalorisation des organisations militaires intégrées. Or une telle évolution contredirait l'objectif d'une détente véritable qui passe par le dépérissement des institutions héritées de la guerre froide. En outre, les pays neutres et non engagés seraient tenus à l'écart de la négociation sur la sécurité militaire, alors qu'on admet qu'ils ont une vocation à participer à la « conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ». Cette discrimination se justifierait d'autant moins que la plupart des États concernés ont manifesté de l'intérêt pour la réduction des forces, la constitution de zones de basse pression militaire, l'échange d'observateurs militaires, etc.³³.

Ainsi le problème de la réduction des forces en Europe se pose à trois niveaux, celui des relations entre l'URSS et les États-Unis, celui des relations au sein de chacune et entre les deux alliances, celui enfin des pays qui bien qu'ils ne fassent pas partie des organisations militaires existantes, bénéficient néanmoins de l'équilibre qui s'est établi entre elles et souhaiteraient participer à toute tentative de constitution d'un système de sécurité subsidiaire. Les dimensions de cette étude ne permettent pas d'analyser la position de tous les États intéressés, ni de dégager les grandes lignes de leur politique dans ce domaine. S'agissant des pays socialistes d'Europe orientale, on se heurte à une difficulté supplémentaire qui tient au fait qu'ils n'ont pas pris position sur ce sujet à titre individuel, à l'exception de la Roumanie, et que les communiqués de l'organisation du Pacte de Varsovie ne reflètent pas les divergences qui ont pu se manifester à ce sujet au sein de l'alliance orientale. Cependant, les derniers développements semblent indiquer que l'URSS jouera un rôle moteur et que la position qu'elle adoptera sera certainement entérinée par ses alliés.

En revanche, au sein de l'alliance atlantique, le débat reste ouvert et quel que soit l'intérêt pour les États-Unis d'une réduction mutuelle des forces en Europe, il est peu probable que les plans élaborés à Washington susciteront une adhésion unanime. La France continuera d'observer une attitude de réserve et la RFA se souciera avant tout d'obtenir la confirmation de la garantie américaine pour sa sécurité. En outre, pour des raisons qui tiennent à la géographie et à l'histoire, les Allemands seront surtout sensibles aux implications politiques d'une réduction des forces en Europe. Plus qu'une procédure tendant à aménager l'équilibre militaire, ils souhaiteront en faire un instrument au service de leur politique d'ouverture vers l'Est et un moyen en vue de la

33. Nous songeons surtout à la Yougoslavie. Voir le communiqué publié à l'issue de la visite de Brejnev en Yougoslavie (*The Current Digest of the Soviet Press*, 26 octobre 1971) ainsi que le modèle de sécurité européenne de M. Badurina, publié dans la *Revue de politique internationale* de Belgrade, n° 472 et 473, des 5 et 20 novembre 1969 ; également Jean SCHWOEBEL, « Yougoslavie : une diplomatie cogérée. La sécurité européenne et le désarmement », *Le Monde*, 16 août 1972.

constitution d'un nouveau système de sécurité (*europäische Friedensordnung*)³⁴. Ainsi les conceptions françaises et allemandes, tout en se distinguant les unes des autres, présentent des traits spécifiques par rapport à celles des États-Unis et il convient de leur prêter une attention particulière; en effet, la RFA est le principal pays hôte des troupes étrangères stationnées en Europe occidentale et sans l'adhésion de la France, une politique de l'alliance atlantique dans le domaine de la réduction des forces serait difficile à mettre en œuvre. Sur ce point, on ne peut que souscrire au jugement formulé naguère par Karl Deutsch en conclusion d'une étude sur l'opinion publique en France et en Allemagne face à l'*arms control*: les États-Unis feraient fausse route s'ils pensaient pouvoir imposer leurs solutions à l'Europe sans tenir compte des intérêts et des aspirations des deux pays continentaux dont la politique conditionne le succès de toute entreprise de cet ordre³⁵.

On s'attachera donc à mesurer l'intérêt et les motivations des deux super-puissances pour une négociation sur les MBFR et, au sein de l'alliance atlantique, à définir la position de la France et de la RFA face à cette éventualité. Il resterait à passer en revue les conceptions des petites puissances, mais cela exigerait une recherche à laquelle nous n'avons pas pu procéder et nous nous bornerons sur ce point à des observations générales lorsque nous examinerons la dimension politique du désarmement régional.

A – La position des États-Unis

Après l'éclipse provoquée par l'intervention soviétique à Prague, le thème de la réduction mutuelle et équilibrée des forces a de nouveau été évoqué en liaison avec la convocation d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. On sait que l'appel de Budapest de mars 1969 ne prévoyait pas la participation des États-Unis et du Canada à cette rencontre et que les premières réactions des pays occidentaux furent négatives. Ce n'est qu'après l'accession au pouvoir à Bonn d'un gouvernement de coalition socialiste-libéral et l'ouverture des pourparlers soviéto-américains sur la limitation des armements stratégiques (*SALT*) que l'idée d'une telle conférence fut prise en considération par l'alliance atlantique, mais l'ambiguïté de la formule et l'étroitesse du programme défini à Prague ne pouvaient qu'entretenir les suspicions sur l'objectif poursuivi par l'organisation du Pacte de Varsovie. Il s'agissait donc de tester la bonne foi des pays socialistes et la proposition d'une négociation sur la réduction des forces fut conçue à cette fin. S'ils l'acceptaient, ils démontreraient leur volonté d'aborder franchement les problèmes concrets de la sécurité européenne et dissiperaient les craintes qu'on nourrissait sur leurs arrière-pensées, à savoir introduire par le biais de cette conférence des ferments de discorde dans l'alliance atlantique et promouvoir un règlement paneuropéen dont les États-Unis seraient exclus. Il semble qu'à l'origine la réduction des forces n'ait joué dans la diplomatie

34. C'est l'objectif proclamé par le gouvernement de coalition socialiste-libéral depuis 1969, mais les contours d'un tel système sont encore mal dessinés. Nicolaus SOMBART en tente une description dans : « Gosamteuropäische Ordnung », une contribution à l'ouvrage collectif *Aussenpolitische Perspektiven des Westdeutschen Staates*, pp. 68-88. Toutefois, le modèle qu'il propose se heurte à des oppositions vives en RFA, comme l'attestent les commentaires critiques de Carstens, Löwenthal et Wagner.

35. Karl DEUTSCH, *Arms Control and the Atlantic Alliance. Europe Faces Coming Policy Decisions*, New York, 1967.

américaine qu'un rôle tactique et on ne se faisait guère d'illusions à la Maison Blanche et au Département d'État sur les chances de leur négociation. Selon l'opinion dominante, l'Union soviétique ne s'engagerait pas dans un processus qui affecterait sa présence militaire en Europe orientale et son refus permettrait d'ajourner la conférence européenne à laquelle on n'était pas préparé³⁶.

Toutefois, le discours du sous-secrétaire d'État, Richardson, à Chicago, le 20 janvier 1970, manifestait un autre ordre de préoccupations³⁷. La réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe y est présentée comme une des solutions à une réduction unilatérale que les sénateurs Mansfield et Symington sont pressés de faire aboutir. Selon lui, une telle démarche comporterait des inconvénients graves, non seulement du point de vue du maintien de l'équilibre militaire, mais également du fait de ses répercussions chez les alliés européens. Mettant l'accent sur la fonction politique de la présence militaire américaine en Europe, M. Richardson exprimait la conviction que seuls les *MBFR* étaient susceptibles de satisfaire l'opposition interne lassée par le poids financier des engagements extérieurs tout en préservant la cohésion de l'alliance et le droit de regard des États-Unis dans les affaires du continent européen³⁸.

Ces considérations de politique intérieure ne furent pas étrangères à l'intérêt croissant suscité aux États-Unis par une diminution de la confrontation militaire en Europe. Dans son message sur l'état du monde du 18 février 1970³⁹, le président Nixon faisait encore allusion en termes voilés aux efforts déployés dans le cadre de l'alliance atlantique pour procéder à un « ajustement réciproque des forces armées stationnées de part et d'autre de la ligne de démarcation ». L'année suivante, la réduction mutuelle des forces en Europe devint un objectif déclaré de la diplomatie américaine, le but poursuivi étant la réalisation d'un « équilibre militaire plus stable, à un niveau inférieur et à un moindre coût⁴⁰ ». La façon d'aborder cette négociation donnait lieu à des développements substantiels sous la rubrique *arms control* du message présidentiel et, en raison de la complexité du problème et de l'interdépendance des différents éléments de l'équilibre stratégique, une préférence nette était marquée pour une approche globale (*building block approach*) analogue à celle des *SALT*⁴¹. Enfin, dans le rapport présenté au Congrès, le 9 février 1972, le président Nixon exposait d'une manière détaillée les conceptions américaines d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces et prévoyait des « discussions constructives lorsque les

36. Helga HAFTENDORN, « Die Vereinigten Staaten: elastische Skepsis » dans *Europäische Sicherheitskonferenz*, Leske Verlag, 1970.

37. Texte dans *The Department of State Bulletin (DSB)*, 20 février 1970.

38. Cette problématique est fort bien exposée dans l'article de Josef JOFFE : « Amerikanische Präsenz und europäische Stabilität. Zur Problematik der amerikanischen Truppenabzüge » dans *Europa Archiv*, n° 6, 1970 ; également l'étude de John N. YOCHELSON : « Le débat aux États-Unis sur la présence et l'engagement militaire en Europe » dans *Politique étrangère*, n° 1, 1971. Pour un point de vue proche de celui de l'administration républicaine, on se rapportera à l'ouvrage publié en 1972 par la *Brookings Institution* : *US Troops in Europe: Issues, Costs and Choices* de John NEWHOUSE, Melvin CROAN, Edward FRIED et Timothy STANLEY.

39. « United States Foreign Policy for the 1970's. A New Strategy for Peace », *DSB*, 9 mars 1970.

40. « United States Foreign Policy for the 1970's. Building for Peace », du 25 février 1971, *DSB*, 15 mars 1971.

41. Robert L. PFALTZGRAFF Jr., « Probleme der Sicherheit Westeuropas unter der Nixon Doktrin », *Europa Archiv*, n° 18, 1970.

membres du Pacte de Varsovie répondront à l'intérêt manifesté par les nations de l'OTAN pour ce problème ».

Ainsi la réduction des forces en Europe s'insère dans le cadre de la nouvelle politique extérieure américaine, dominée par le souci de passer d'une « ère de confrontation » à une « ère de négociation »⁴²; en l'occurrence, il s'agit d'instaurer entre les deux organisations militaires qui se font face sur le continent européen un type de relations comparable à celui inauguré entre les États-Unis et l'Union soviétique par les *SALT*. Mais une telle démarche se justifie également par des considérations de politique intérieure, car un accord permettrait de réduire le poids des dépenses militaires et de soulager les États-Unis à une époque où ils se heurtent à des difficultés économiques et financières considérables.

Au cours des *hearings* organisés en 1970 par le Sénat et la Chambre des représentants sur la présence des troupes américaines en Europe, la plupart des parlementaires dénoncèrent l'anomalie que constituait l'entretien par les États-Unis de plus de 300 000 hommes et de leurs familles sur un continent qui avait recouvré sa prospérité et où le danger d'un conflit s'était atténué. Jugeant l'effort de défense des Européens insuffisant, alors qu'ils étaient concernés au premier chef par la menace soviétique⁴³, et convaincus que la dissuasion pouvait être obtenue à un moindre coût, grâce aux armes nucléaires tactiques, ils préconisèrent une réduction substantielle des troupes stationnées à l'étranger. Selon eux, de telles mesures avaient déjà été prises dans le passé sans susciter de remous⁴⁴ et comme elles avaient permis de réaliser certaines économies⁴⁵, il ne fallait pas s'arrêter en si bon chemin, d'autant que la détente autorisait des retraits sans risques excessifs pour l'alliance atlantique. Enfin, le rétablissement de la balance des paiements des États-Unis était un impératif catégorique, car une crise économique et financière constituait un danger plus grand pour la sécurité de l'ensemble atlantique que le retrait de quelques divisions, au demeurant inutiles⁴⁶.

Ces requêtes se heurtèrent à des réserves non seulement de la part des militaires qui firent observer que les moyens dont ils disposaient étaient tout juste suffisants pour mettre en œuvre la stratégie de la riposte souple et des fonctionnaires du Département d'État qui attirèrent l'attention sur les inconvénients politiques que présenteraient des réductions unilatérales, mais encore des universitaires libéraux, qui tout en admettant que des retraits ne modifieraient pas l'équilibre global, souhaitaient qu'ils fussent

42. Voir outre les trois messages du président Nixon sur l'état du monde, le rapport du secrétaire d'État, William P. Rogers, sur la politique étrangère des États-Unis de 1969 à 1970. Ce document a été soumis au Congrès le 26 mars 1971.

43. Il convient toutefois de noter que devant le sous-comité du Sénat, les généraux Burchinal et Goodpaster, ainsi que M. Hillenbrand ont corrigé les estimations des dépenses militaires américaines avancées par les parlementaires et signalé que la contribution des Européens, notamment des Allemands, n'était pas négligeable. Voir *Senate*, 201ss, 2054, 2110ss, 2169, 2223ss, 2244ss.

44. Selon le général Burchinal, les États-Unis ont retiré 140 000 hommes d'Europe pendant les sept dernières années (*Senate*, pp. 2041 et 2058). Voir également la déposition du général Goodpaster, (*House* p. 62), « Pendant la période où j'ai commandé en Europe de 1963 à 1969, les troupes américaines y ont été ramenées de 408 000 à 310 000 hommes ».

45. Des chiffres ont été publiés à l'occasion des *hearings*. Voir *Senate*, pp. 2023, 2063, 2168ss. Il est apparu que le maintien de l'affectation des unités américaines à la défense de l'Europe après leur rapatriement (*dual basing*) n'est pas une opération avantageuse d'un point de vue financier.

46. Voir à ce sujet, les échanges de vues entre M. Hillenbrand, secrétaire adjoint pour les Affaires européennes au département d'État et le sénateur Symington, *Senate*, pp. 2234-2243.

intégrés dans le cadre d'une négociation globale entre l'Est et l'Ouest. Agir unilatéralement pourrait compromettre la politique de rapprochement amorcée en Europe par le chancelier Brandt et empêcher la conclusion d'un accord sur Berlin⁴⁷; ce serait surtout se priver d'un atout capital pour inciter les Soviétiques à fournir une prestation analogue à l'Est⁴⁸. Or des réductions mutuelles présenteraient le double avantage de réduire les tensions⁴⁹ et d'accroître l'autonomie des pays de démocratie populaire⁵⁰.

Ainsi la perspective d'une négociation sur les *MBFR*, qui se dessine plus nettement depuis que l'Union soviétique en a accepté le principe, a permis à l'Administration de contenir les pressions du Congrès en faveur d'une réduction unilatérale et de conserver une certaine latitude dans la définition et l'application de sa politique extérieure. Cette conjoncture explique que les dernières tentatives du sénateur Mansfield se soient soldées par un échec: le 19 mai 1971, le Sénat a rejeté sa proposition de réduire les troupes américaines en Europe de moitié et une proposition plus modeste portant sur le rapatriement de 60 000 hommes avant le 15 juin 1972 a subi le même sort le 23 novembre suivant⁵¹. Toutefois, la tendance qu'il exprime correspond à un état d'esprit profondément enraciné dans l'opinion publique américaine⁵² et l'Administration ne peut pas l'ignorer. Une réduction des engagements militaires en Europe est donc prévisible à plus ou moins long terme et les *MBFR* perdront leur valeur dissuasive si elles ne donnent pas lieu à de véritables négociations. D'où l'intérêt des États-Unis à rechercher un accord authentique dans ce domaine, de préférence dans le cadre des alliances, mais sans exclure une entente directe avec l'URSS. Les décisions prises lors de la rencontre Brejnev-Nixon à Moscou vont dans ce sens et il apparaît que pour Washington, la négociation sur les *MBFR* l'emporte sur la CSCE, dans l'ordre des urgences⁵³.

B – La position de l'Union soviétique

À partir des années cinquante, les pays du Pacte de Varsovie ont multiplié les propositions de désarmement régional dans la perspective de l'instauration d'un nouveau système de « sécurité européenne » et le communiqué de Bucarest de juillet 1966 visait encore expressément des mesures spécifiques à cet effet, telles que la liquidation des bases militaires étrangères, le retrait des troupes étrangères stationnées en Europe, la réduction des forces armées des deux États allemands et la création de zones dénucléarisées. Toutefois, le ton adopté vis-à-vis des États-Unis et la RFA n'était pas propice à l'ouverture de négociations, d'autant que les pays de l'alliance atlantique

47. C'est l'argumentation utilisée notamment par Hillenbrand, *Senate*, pp. 2219ss.

48. Déposition du général Burchinal, *Senate* p. 2084.

49. Déposition du général Lemnitzer, *House*, p. 68.

50. Se sont surtout prononcés dans ce sens, MM. Shulman (*House*, pp. 92-113) et Kennan (*House*, pp. 165-185).

51. Présentée sous forme d'amendement au *Defence Appropriation Bill*, elle fut rejetée par 54 voix contre 39: *New York Times*, 24 novembre 1971.

52. Déposition du général Lemnitzer; (*House*, p. 78-79), ainsi que la chronique de Jacques TILHÈRE dans la *Revue de défense nationale*, août-septembre 1971: « États-Unis: réduction des forces américaines en Europe ».

53. Déposition faite le 7 septembre 1972 devant une sous-commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants par Walter Stoessel, secrétaire d'État adjoint, *IHT*, 8 septembre 1972.

avaient refusé d'envisager jusqu'alors une réduction des forces sur le théâtre d'opérations européen. Lorsqu'ils en acceptèrent le principe en adoptant le rapport Harmel sur les nouvelles tâches de l'alliance, en décembre 1967, et marquèrent de l'intérêt pour les *MBFR* en lançant le signal de Reykjavik, en juin 1968, ils ne trouvèrent plus d'interlocuteur à l'Est. Après l'intervention en Tchécoslovaquie, le sujet devint tabou et l'appel de Budapest de mars 1969 pour la convocation d'une conférence paneuropéenne ne faisait allusion à la réduction de la confrontation militaire sur le continent qu'en termes vagues. Ce thème fut délibérément écarté de l'ordre du jour de la conférence établi à Prague en octobre 1969.

La réduction mutuelle et équilibrée des forces ayant été présentée par l'alliance atlantique comme la pierre de touche d'un débat multilatéral sur les questions de sécurité européenne, les pays du Pacte de Varsovie acceptèrent d'élargir l'ordre du jour établi à Prague et, à l'issue de la conférence des ministres des Affaires étrangères réunie à Budapest les 21 et 22 juin 1970, ils admirent qu'il était de « l'intérêt de la détente et de la sécurité en Europe, de procéder à la réduction des forces armées étrangères stationnées sur le territoire des États européens ». Cette négociation pourrait s'ouvrir dans le cadre de la commission Est-Ouest dont la création serait décidée par la conférence paneuropéenne ou de toute autre manière jugée acceptable par les pays intéressés⁵⁴. La concession faite au point de vue occidental par les pays socialistes était notable, mais la formule était ambiguë (englobait-elle les troupes soviétiques stationnées en Europe centrale et orientale ou ne visait-elle que les forces des pays extra-européens?) et son application était génératrice d'instabilités, les forces nationales n'étant pas affectées par les mesures envisagées⁵⁵. L'année suivante, l'URSS s'attachait à dissiper ces équivoques et se prononçait nettement pour « la réduction des forces armées et des armements dans les régions où la confrontation militaire est particulièrement redoutable et tout d'abord en Europe centrale⁵⁶ ». Enfin, depuis le discours de Tbilissi du 14 mai 1971, qui constituait une invitation adressée aux pays de l'alliance atlantique à « goûter rapidement le vin de la négociation⁵⁷ », l'URSS n'a cessé de proclamer sa volonté de parvenir à un arrangement sur la réduction des forces⁵⁸.

54. Voir le texte du communiqué de Budapest dans *The Current Digest of the Soviet Press* (ci-après *CDSP*), 28 juillet 1970, p. 27.

55. Au cours des *hearings* devant le sous-comité sur l'Europe de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants, des dépositions contradictoires ont été faites à ce sujet. Ainsi le professeur Kertesz a déclaré que l'URSS ne souhaitait pas un retrait total des Américains, pour éviter que l'Allemagne devienne la principale puissance militaire en Europe occidentale (p. 144). L'ambassadeur Kenneth Rush a soutenu la thèse opposée : l'URSS ne ménagera pas sa peine pour obtenir le retrait des Américains et elle n'a rien à craindre d'une Allemagne, privée d'armes nucléaires et qui, au plan des armements classiques, se trouverait vis-à-vis des forces du Pacte de Varsovie dans une situation d'infériorité de 1 à 15 (p. 401).

56. Voir le rapport d'activité du Comité central du PCUS présenté au XXIV^e Congrès par Brejnev, le 30 mars 1971, *CDSP*, 20 avril 1971 p. 13 et « Problèmes politiques et sociaux », *La documentation française*, 28 mai 1971, p. 9.

57. Voir le texte du discours dans *CDSP*, du 15 juin 1971.

58. Depuis le discours de Tbilissi, la réduction des forces en Europe est évoquée systématiquement dans les communiqués communs publiés à l'issue des rencontres avec les dirigeants étrangers. Voir les communiqués soviéto-canadiens du 28 mai 1971, après le voyage de Trudeau en URSS (*CDSP*, 29 juin 1971) et du 26 octobre suivant, après celui de Kossyguine au Canada (*CDSP*, 23 novembre 1971). On peut citer également le communiqué soviéto-italien du 12 juillet 1971 (Aldo Moro et Gromyko), le communiqué germano-soviétique du 18 septembre après l'entrevue Brandt-Brejnev en Crimée (*CDSP*, 19 octobre) et soviéto-yougoslave du 26 septembre après la visite de Brejnev en Yougoslavie (*CDSP*, 26 octobre 1971).

Entre-temps, la conclusion de l'accord quadripartite sur Berlin et l'évolution des rapports entre les deux États allemands créaient les conditions favorables à l'ouverture de pourparlers multilatéraux en vue de la préparation de la conférence européenne, de sorte qu'on doit s'interroger à la fois sur l'intérêt que présentent les *MBFR* pour l'URSS et, dans l'affirmative, sur la manière dont elles pourraient se concilier avec les exigences de sa sécurité en Europe orientale.

Les doutes émis sur la volonté de l'URSS de réduire sa présence militaire en Europe se fondent généralement sur une majoration du rôle politique assigné aux troupes qui y sont stationnées. Celles-ci auraient moins pour objet de riposter à une agression venue de l'Ouest que de remplir une mission d'encadrement des démocraties populaires, voire de répression des tendances « révisionnistes » ou des mouvements centrifuges. L'intervention en Tchécoslovaquie a mis en évidence cette fonction particulière des armées du Pacte de Varsovie, puisque le rétablissement de l'orthodoxie dans ce pays a donné lieu à la mobilisation de 25 divisions terrestres appuyée par une force aérienne considérable et que l'établissement à demeure de 5 divisions soviétiques a été jugée nécessaire pour maintenir ce pays en tutelle⁵⁹. Les exigences du maintien de la cohésion à l'intérieur du camp socialiste interdiraient donc à l'Union soviétique d'envisager le retrait de ses troupes, celles-ci en étant le meilleur garant.

En outre, on ne voyait pas les raisons qui pouvaient inciter l'Union soviétique à faciliter la tâche de l'Administration américaine, en l'aidant à contenir la pression du Congrès en faveur d'une réduction unilatérale des forces stationnées en Europe. En effet, ou bien la pression devient irrésistible et le résultat escompté par l'Union soviétique est atteint sans qu'elle ait à en payer le prix, ou bien un accord de type *MBFR* est le seul moyen de réduire les engagements extérieurs des États-Unis et l'URSS s'y refusera pour ne pas contribuer au sauvetage du système économique américain⁶⁰. Dès lors, il conviendrait d'accueillir avec la plus grande réserve son acceptation du principe d'une négociation sur la réduction des forces. La concession faite à Budapest, le 22 juin 1970, serait purement formelle et en dépit des déclarations officielles postérieures au discours de Tbilissi, la disposition des Soviétiques à ouvrir des négociations resterait à démontrer.

Cette argumentation est rigoureuse et solidement étayée, mais elle se réfère à une vision statique des relations internationales, notamment des rapports entre les deux Grands et considère comme immuable le type de domination exercé par l'Union soviétique sur les pays socialistes d'Europe orientale et centrale. Elle présuppose la permanence, sinon la consécration de la division du continent entre les organisations politico-militaires rivales et ne tient qu'un compte limité des mutations qui se sont produites ces dernières années dans les relations entre les deux parties de l'Europe. Enfin, elle ignore ou nie l'existence de plusieurs tendances dans la classe politique soviétique, et s'interdit par conséquent de rechercher les moyens susceptibles de renforcer le clan des « conciliateurs »⁶¹. Bien qu'on ne dispose que de données

59. Harlan CLEVELAND, « Nato after the Invasion », *Foreign Affairs*, janvier 1969.

60. C'est l'argument avancé par le sénateur Symington : « il est évident que la politique soviétique consiste à provoquer en partie la destruction physique du système capitaliste, mais également sa disparition par un désastre économique. Par conséquent, si nous avons des difficultés financières, pourquoi les Soviétiques feraient-ils quoi que ce soit pour nous permettre de réduire ces dépenses astronomiques ? », *Senate*, p. 2093.

61. Sur cet aspect, nous renvoyons à la remarquable étude de Franklyn GRIFFITH, « Transnational Politics and Arms Control », *International Journal*, n° 4, 1971.

fragmentaires sur le débat qui a lieu en URSS à propos de la réduction des forces en Europe, on peut conjecturer qu'une telle entreprise ne présente pas seulement des inconvénients aux yeux des dirigeants soviétiques.

Si les 32 divisions russes stationnées sur le territoire de la RDA, de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie exercent à titre principal une fonction politique, on ne saurait négliger pour autant leur contribution au système défensif du Pacte de Varsovie. Certes, on fait observer à l'Ouest qu'une posture défensive n'exigerait pas une telle concentration de forces et que le dispositif militaire oriental a pour le moins une vocation ambiguë. Mais une telle appréciation repose sur une addition de toutes les unités déployées à l'Est de la ligne de démarcation, alors qu'il faut compter sur les défections de forces nationales des démocraties populaires en cas d'affrontement généralisé, surtout si le conflit a son origine dans une crise au sein du camp socialiste⁶². Des réductions portant sur la capacité offensive du système occidental permettraient donc à l'URSS d'alléger sa contribution à l'effort défensif de l'organisation du Pacte de Varsovie et, de l'avis de certains experts, un retrait limité ne la priverait pas des moyens de contrôler la situation dans sa sphère d'influence⁶³. Il existe dès lors des possibilités de négociations que l'Union soviétique saisira si elle y trouve intérêt.

Par ailleurs, il est peu probable que l'URSS soit disposée à aider le système capitaliste à surmonter ses contradictions et, en particulier à réduire le déficit de la balance des paiements des États-Unis; mais on assiste parfois à des convergences inattendues lorsqu'un accord sur la réglementation des armements est conforme aux intérêts des deux Grands. Ainsi Brejnev n'a pas hésité à prêter son appui au président Nixon dans le conflit qui l'opposait au sénateur Mansfield en suggérant aux puissances occidentales des négociations multilatérales sur la réduction des forces. En agissant de la sorte, il pouvait escompter une attitude moins réservée des États-Unis vis-à-vis de la conférence sur la sécurité européenne et obtenir notamment que sa réunion soit envisagée parallèlement à des pourparlers sur la réduction des forces⁶⁴. En outre, l'URSS avait accepté d'exclure de la première phase des *SALT*, les éléments du dispositif stratégique américain basés en Europe et imbriqués dans le système de l'OTAN (*FBS*). Une réduction unilatérale des troupes américaines stationnées en Europe n'aurait pas affecté ces systèmes, dont le « contrôle », sinon l'élimination n'étaient concevables que dans le cadre d'une négociation multilatérale entre les États-membres des deux alliances. Eu égard à l'interdépendance qui existe entre le niveau

62. Voir sur ce point Thomas W. WOLFE, *Soviet Power and Europe: 1945-1970*, Baltimore, 1970 et l'article qu'il a fait paraître dans *Europa Archiv*, n° 15, 1971: « Moskaus strategisches Interesse and der DDR ».

63. Dans l'ouvrage de STANLEY et WHITT, on laisse entendre que l'URSS pourrait retirer cinq divisions sans entamer sa capacité d'intervention pour rétablir l'ordre à l'intérieur du camp socialiste, *op. cit.*, p. 54. En respectant ces « contraintes », il devrait être possible d'aboutir à un accord sur les *MBFR* en Europe.

64. Le problème du lien entre la réduction des forces et la conférence européenne reste posé et on a relevé à ce sujet des déclarations contradictoires en URSS. Ainsi Kossyguine aurait indiqué à Trudeau, le 18 mai 1971, que la réduction des troupes pourrait être négociée indépendamment de la convocation de la conférence européenne; en revanche, Tsarapkinne aurait affirmé que ce thème devait être discuté dans le cadre de la conférence (*New York Times*, 8 juin 1971). Depuis le sommet de Moscou, en mai 1972, il est entendu qu'il s'agira de deux négociations parallèles et Kissinger a indiqué que les dirigeants soviétiques lui avaient fait des suggestions dignes d'intérêt quant à la liaison qu'il convenait d'établir entre elles (*IHT*, 18 septembre 1972).

global et le niveau européen des relations entre les deux super-puissances, les *MBFR* pourraient devenir un élément important de la politique extérieure de l'URSS.

Du fait de la division des pays atlantiques au sujet de la réduction des forces, l'URSS utilisera sans doute ce levier pour obtenir des avantages tactiques dans la confrontation diplomatique sur la « sécurité européenne ». Mais ce souci ne devrait pas la dissuader de rechercher simultanément un accord véritable ; en effet, la diminution de la confrontation militaire sur le continent européen se traduisait par un développement de la coopération entre pays à régimes sociaux différents et cette évolution permettrait à l'URSS de bénéficier aux meilleures conditions de l'apport de la technologie occidentale⁶⁵. Signalons enfin qu'un allègement du dispositif militaire en Europe rendrait plus aisé le transfert des troupes soviétiques à l'Est pour parer à toute éventualité sur les conflits soviéto-chinois⁶⁶ et que les charges excessives que les dépenses militaires font peser sur les États-Unis accablent tout autant l'Union soviétique⁶⁷. Dans ces conditions, tous deux ont intérêt à une réduction des forces armées et des armements qui stabiliserait l'équilibre existant à un niveau inférieur et ne mettrait pas en cause les avantages politiques qu'ils tirent de leur présence militaire dans leurs zones d'influence. C'est évidemment dans une optique différente que la RFA et la France envisagent une telle négociation et c'est pour éviter qu'elle devienne l'affaire exclusive des deux Grands que celle-ci exprime des réserves très nettes à l'égard des *MBFR* et que celle-là s'efforce de leur donner un prolongement politique dans un cadre multilatéral.

C – La position de la RFA

Alors que dans les années cinquante et au début des années soixante, le gouvernement ouest-allemand s'était toujours refusé à envisager le désarmement régional en Europe indépendamment du processus de réunification de l'Allemagne, cette exigence a cessé d'être formulée à partir du moment où une politique de normalisation avec l'Est « à pas comptés » apparut comme une meilleure méthode pour surmonter la division de la nation allemande et contribuer à l'amélioration du sort de la population de la RDA. L'envoi aux pays socialistes d'un message de paix

65. C'est l'analyse qui a été proposée au colloque de la *Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde* en octobre 1971 par MM. Leenhard et Löwenthal : « Neostalinismus und weiche Welle in Moskaus Westpolitik » de Harry HAMM, (*FAZ*, 18 octobre 1971) et « Was will der Kreml » de Andreas KOHLSCHÜTTER (*Die Zeit*, 26 octobre 1971). Ce point a été également évoqué par le directeur de l'Institut des relations internationales et d'économie mondiale de Moscou, M. Inozemtsev, dans sa communication à la conférence des directeurs et représentants d'instituts européens de relations internationales (Chartres, 29-30 avril 1971).

66. En réponse à une question du sénateur Symington relative au prélèvement de troupes soviétiques en Europe pour renforcer le dispositif antichinois, le général Burchinal a répondu par la négative, *Senate*, p. 2075-76.

67. Voir notamment la communication de Inozemtsev déjà citée et les supputations faites pendant les *hearings* devant le Sénat (*Senate*, pp. 2025 et 2040). Selon des informations parues dans la presse, Kossyguine aurait confié à Trudeau, le 18 mai 1971, que l'URSS souhaitait un accord pour réduire le poids des dépenses militaires. Toutes les parties intéressées gagneraient à affecter les économies ainsi réalisées à la satisfaction de besoins civils. (*Facts on file*, 1971, p. 366.) Voir également l'interview du chancelier Brandt au *International Herald Tribune*, 5 juin 1972 : « I got the impression when I talked to M. Brejnev, especially in 1971, that he was concerned about how much money was spent on armaments, how much on many other things modern society needed. In certain parts of his discussion he argued like a United States Senator. »

(*Friedensnote*), le 25 mars 1966 et le programme de politique étrangère de la grande coalition CDU/SPD en décembre de la même année témoignent de cette mutation et, après que l'alliance atlantique eût approuvé en décembre 1967 le principe d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe, la RFA se prononça nettement pour des négociations sur ce sujet avec l'Est. Il en résulta le « signal » de Reykjavik, en juin 1968, mais la conjoncture internationale rendait peu probable une réponse positive de l'URSS d'autant que le retrait unilatéral de troupes étrangères stationnées en Europe occidentale était amorcé et que l'objectif principal de la RFA était d'enrayer ce processus par une réduction concertée de la confrontation militaire sur le continent. Par ailleurs, les études entreprises par l'OTAN n'avaient pas encore abouti à l'élaboration de plans précis de désarmement et il paraissait prématuré de s'engager dans cette voie. L'intervention en Tchécoslovaquie, quelques mois plus tard, devait confirmer cette analyse et couper court à toute spéculation sur l'ouverture rapide d'une négociation.

Si l'alliance atlantique continua de proclamer son attachement à une réduction mutuelle des forces, la question ne devint actuelle qu'après l'appel de Budapest en faveur de la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne. Aux yeux des États-Unis, les *MBFR* étaient surtout destinés à tester la bonne foi des Soviétiques, mais la RFA souhaitait qu'ils deviennent l'objet d'une négociation effective. Sur son insistance, une déclaration sur la réduction des forces fut adoptée par le Conseil atlantique à Rome le 27 mai 1970, et transmise à tous les pays intéressés, y compris la RDA, par la voie diplomatique. C'est qu'entre-temps des progrès avaient été enregistrés dans la politique d'ouverture vers l'Est du gouvernement de coalition socialiste-libéral de Brandt et que la normalisation des relations de la RFA avec ses voisins orientaux postulait le maintien de l'équilibre militaire existant⁶⁸. En outre, des arrangements ayant pour effet de réduire la confrontation militaire au centre du continent pouvaient contribuer au succès de cette politique.

Si par la suite, la RFA a pu craindre que la convergence apparue en mai 1971 entre les États-Unis et l'URSS sur la réduction des forces en Europe les inciterait à conclure un accord au détriment de ses intérêts, elle n'a cessé pour autant de réclamer des réductions équilibrées non seulement entre l'Est et l'Ouest, mais aussi à l'intérieur de l'alliance atlantique⁶⁹. Elle a même retenu une suggestion du secrétaire d'État américain Rogers, tendant à amorcer le processus par une réduction symbolique qui affecterait dans la même proportion les forces situées de part et d'autre de la ligne de démarcation⁷⁰. Enfin, le communiqué publié à l'issue des entretiens Brandt-Brejnev en Crimée, le 8 septembre 1971, fait état d'éléments concordants dans les conceptions des deux parties en ce qui concerne la réduction des troupes et des armements en Europe et affirme que la « solution de ce problème complexe renforcera efficacement les fondements de la paix, en Europe et dans le monde⁷¹ ».

68. La nécessité d'un solide ancrage de la RFA dans l'Alliance atlantique pour faire aboutir l'*Ostpolitik* est une des constantes des déclarations gouvernementales. La logique de cette politique est exposée dans l'article du professeur Ulrich SCHEUNER, « Bündnispolitik als Grundlage der europäischen Friedensordnung », *Europa Archiv*, n° 7, 1971.

69. Voir notamment la déclaration faite par M. Brandt au Centre international Woodrow Wilson, lors de sa visite à Washington : « Il ne sera pas possible que les États-Unis opèrent seuls une réduction substantielle », (*Le Monde*, 17 juin 1971).

70. Voir l'interview du chancelier Brandt au journal *Le Monde*, 6 juillet 1971.

71. Voir le texte français du communiqué, dans *Le Monde*, 21 septembre 1971.

L'intérêt de la RFA pour les *MBFR* est donc nettement affirmé et il est d'autant plus facile d'en comprendre les raisons que les dirigeants allemands se sont expliqués longuement à ce sujet. Ainsi le livre blanc sur la défense publié en 1970 énonce trois considérations qui justifient la recherche de la sécurité en Europe au moyen de la réglementation des armements. En premier lieu, la nécessité de procéder à des réformes intérieures et d'affecter à la solution des problèmes sociaux qui se posent à toutes les sociétés industrielles, une fraction plus importante des crédits publics que dans le passé constitue un puissant argument en faveur d'une réduction des dépenses militaires. À cet égard, le gouvernement allemand a mis l'accent sur les composantes économiques et sociales de la sécurité et considère que la « santé du corps social » importe autant que la capacité militaire pour garantir la sécurité⁷².

En second lieu, les *MBFR* sont considérées comme la clef de voûte de toute politique d'ouverture vers l'Est et d'organisation de la sécurité européenne sur des bases nouvelles. Certes, la primauté de l'alliance atlantique n'est pas mise en cause et, vues sous l'angle militaire, les *MBFR* ont seulement pour objet d'aménager l'équilibre existant en le stabilisant à un niveau inférieur⁷³. Toutefois, des perspectives politiques sont esquissées et on laisse entrevoir l'avantage que présenterait une réduction des forces pour persuader les pays socialistes des intentions pacifiques de la RFA et pour créer des structures qui réduiraient la dépendance des pays européens à l'égard du système bipolaire⁷⁴. Notons que la préoccupation de faire servir la réduction des forces à la réalisation d'un projet politique prend un relief particulier dans les relations entre les deux États allemands. C'est ainsi que le chancelier Brandt a fait figurer cette rubrique dans l'aide-mémoire en vingt points qu'il a transmis le 21 mai 1970 à son homologue est-allemand, à Cassel⁷⁵, et en dépit des réticences manifestées par la RDA à l'égard de la réduction des forces, il ne semble pas que son attitude soit entièrement négative⁷⁶. Selon le Chancelier fédéral, les deux États allemands devraient donner l'exemple en la matière.

En troisième lieu, enfin, la RFA voit dans le *MBFR* le moyen d'empêcher le retrait unilatéral des troupes américaines stationnées sur le continent, leur présence étant jugée indispensable pour le maintien de l'équilibre stratégique. À cet égard, les pressions aux États-Unis dans le sens d'une réduction des engagements extérieurs sont perçues comme une menace grave pour l'Europe et le but poursuivi par Bonn en insistant sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces, est de parer aux contre-coups psychologiques et politiques d'une initiative américaine qui ne s'inscrirait pas dans le cadre d'une action concertée entre les deux alliances⁷⁷. Les *MBFR* permettraient également à la RFA de réduire le montant de sa contribution aux frais de

72. Voir la version anglaise du livre blanc, *White Paper 1970 on the Security of the Federal Republic of Germany and on the State of the German Federal Armed Forces*, (ci-après, *White Paper 1970*), p. 5.

73. *White Paper 1970*, pp. 9-13.

74. La dénonciation de la « double hégémonie » figure dans l'interview accordée par M. Helmut Schmidt, ministre fédéral de la Défense, au journal de Hambourg *Die Welt*, 16 février 1970. Il y développe tous les arguments qui incitent la RFA à s'engager dans la voie des *MBFR*.

75. Voir le texte de l'aide-mémoire, dans *Europa Archiv*, n° 14, 1970. Le point 9 est ainsi conçu (traduction libre) « les deux parties confirment leur volonté d'appuyer tous les efforts en vue du désarmement et de la maîtrise des armements qui contribuent à accroître la sécurité en Europe ».

76. Voir notamment l'article de Peter FLORIN, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la RDA, « Die internationale Position und die Friedenspolitik der DDR », *Deutsche Aussenpolitik*, n° 4, 1970.

77. *White Paper 1970*, pp. 30ss.

stationnement des troupes étrangères sur son sol : sa fixation donne lieu régulièrement à d'âpres tractations avec les États-Unis, dont les exigences deviennent toujours plus grandes⁷⁸.

Ces différentes considérations expliquent que la RFA ne répugne plus à l'instauration d'une zone à armements limités au centre de l'Europe, car la discrimination relative qui résulterait de son insertion dans une telle zone serait largement compensée par les avantages politiques et économiques qu'elle peut en tirer. Du point de vue militaire, son approche est parallèle de celle des États-Unis et elle admet que l'Union soviétique a des intérêts particuliers en Europe orientale dont il faut tenir compte dans l'élaboration des modèles de désarmement régional. Mais ce qui lui importe, en définitive, c'est d'éviter le dialogue bilatéral soviéto-américain sur la sécurité européenne en y associant tous les pays intéressés et de créer par le biais du désarmement régional des structures politiques moins contraignantes pour les États petits et moyens⁷⁹.

D – La position de la France

La politique d'ouverture vers l'Est du général de Gaulle se proposait de surmonter les divisions de la guerre froide par une mise en question de la structure des blocs et, à cet effet, des contacts bilatéraux et le développement de la coopération entre États, indépendamment de leur régime économique et social, apparaissaient comme les moyens les plus appropriés. Des mesures de désarmement n'étaient pas exclues⁸⁰, mais on mettait l'accent sur leur caractère instrumental et leur mise en œuvre n'avait de sens que si elle débouchait sur un nouveau système de sécurité se substituant progressivement aux alliances existantes⁸¹. À cet égard, l'Allemagne posait un problème particulier et sa solution impliquait nécessairement une réglementation de ses armements par « accord avec tous ses voisins, ceux de l'Est et ceux de l'Ouest⁸² ».

La philosophie de la réduction mutuelle et équilibrée des forces qui s'exprimait dans le rapport Harmel sur les tâches futures de l'alliance, contredisait les vues

78. Selon une information parue dans *Le Monde* du 29 juin 1971, Washington souhaiterait que Bonn couvre 80% des frais de stationnement des troupes américaines. Or le montant des frais assumés par la RFA est déjà élevé (voir les chiffres publiés à l'occasion des *hearings* devant la commission des Affaires étrangères du Sénat) et il est exclu qu'ils puissent être répercutés sur les autres alliés au titre du *burden sharing*.

79. Le Dr Hans Georg Wieck, directeur du service de planification du ministère fédéral de la Défense, a tracé ces perspectives dans plusieurs articles parus dans *Europa Archiv*, 1970/22 et *Aussenpolitik*, 1971/7 et 11, 1972/7. Des suggestions analogues figurent dans le brillant essai de Christoph BERTRAM, « Mutual Force Reductions in Europe: the Political Aspects », *Adelphi Paper*, n° 84. Voir également les conclusions du colloque franco-allemand sur la réduction des forces qui s'est tenu à Paris en juin 1971, *Politique étrangère*, n° 4, 1971.

80. Ainsi le général de Gaulle devait déclarer aux journalistes réunis au *National Press Club* de Washington, le 23 avril 1960, qu'« il ne pouvait y avoir de détente réelle qu'à partir d'un commencement de désarmement ».

81. Ce fut la perspective tracée dans les « modèles de sécurité européenne » du Centre d'études de politique étrangère de Paris, *Politique étrangère*, n° 6, 1967. Précisons que ces modèles n'exprimaient pas le point de vue du gouvernement français et ne constituaient qu'un essai de prospective sur les développements probables d'une politique de « détente, d'entente et de coopération » en Europe.

82. Conférence de presse du général de Gaulle, 4 février 1965.

gaullistes, car il s'agissait par ce biais de consolider l'OTAN et de perpétuer ainsi un système politico-militaire qui était considéré par la France comme une entrave à la détente. Aussi exprima-t-elle des réserves sur l'opportunité de s'engager dans une négociation sur la réduction des forces, lors de la réunion du Conseil atlantique de Reykjavik, en juin 1968, et refusa-t-elle de s'associer à l'appel adressé à cette fin aux pays du Pacte de Varsovie. Sans méconnaître l'utilité de telles mesures et tout en approuvant les travaux effectués sur ce thème notamment par le comité politique de l'OTAN, la délégation française estimait qu'on ne disposait pas encore de données suffisantes pour se prononcer en connaissance de cause en faveur de l'ouverture de négociations de type *MBFR*. Celles-ci au demeurant ne pouvaient que favoriser un dialogue de bloc à bloc où l'essentiel serait décidé par les États-Unis et l'Union soviétique et, comme celle-ci n'était pas disposée à envisager le désarmement en Europe, il n'était pas souhaitable que les pays de l'OTAN se donnent l'apparence de faire un geste positif vers l'Est pour pouvoir mieux dénoncer le refus qui s'ensuivrait⁸³.

Lorsque le problème fut de nouveau évoqué à Bruxelles en décembre 1969, en liaison avec la proposition de convocation d'une conférence paneuropéenne, la position de la France fut toujours aussi réservée. Certes, elle acceptait le principe général selon lequel les alliés devaient « préparer une base réaliste pour une exploration active du problème » afin de déterminer si la réduction des forces « peut constituer un point de départ de négociations fructueuses⁸⁴ ». Toutefois, elle refusait de s'associer aux paragraphes 6 et 7 de la déclaration du Conseil atlantique du 5 décembre, qui précisaient quelque peu les modalités d'application d'un tel programme et prévoyaient l'étude de mesures complémentaires telles que la notification des manœuvres militaires, l'échange d'observateurs et l'implantation de postes fixes. Aux objections déjà formulées à Reykjavik — refus du « dialogue de bloc à bloc » et souci de ne pas provoquer gratuitement l'Union soviétique — s'ajoutaient des considérations relatives à la participation des pays neutres et non engagés au débat sur les aspects militaires de la détente et le rejet de la discrimination qui résulterait pour certains États de leur intégration dans une zone à armements limités⁸⁵.

Ultérieurement, la France ne modifia pas son point de vue et elle se tint délibérément à l'écart de toutes les tentatives de l'alliance atlantique pour ouvrir une négociation sur la réduction des forces. Elle ne signa pas la déclaration de Rome du 27 mai 1970, adoptant une attitude encore plus négative qu'à Bruxelles six mois auparavant, et elle n'approuva pas, à Lisbonne, en juin 1971, l'envoi d'un émissaire de l'alliance atlantique dans les capitales orientales pour sonder les intentions des pays

83. Voir les articles de Jean SCHWOEBEL dans *Le Monde*, 25-27 juin 1968.

84. Paragr. 6 de la déclaration du Conseil atlantique, 5 décembre 1969.

85. Voir la déclaration de Maurice Schumann sur les ondes de *France-Inter* à son retour de Bruxelles : « S'il est clair qu'une opération de cette nature (réduction équilibrée des forces) mettrait en jeu la sécurité et les rapports des forces en Europe, elle risquerait en outre d'affecter d'une certaine manière le statut politique de la région où s'appliqueraient les réductions de forces et pourrait être interprétée comme une première étape sur la définition d'une zone à statut spécial et, cette idée, nous avons toujours pensé qu'elle comportait des risques sérieux » *Le Monde*, 7-8 décembre 1969. Comme le note pertinemment Walter SCHÜTZE, dans son étude sur la position française en la matière, on ne semble pas se soucier de la discrimination qui résulte de la présence de troupes étrangères sur le territoire de certains États : « Frankreich und das Problem einer ausgewogenen Truppenverminderung in Ost und West », *Europa Archiv*, n° 13, 1970.

intéressés sur la réduction des forces⁸⁶. Même le revirement soviétique à ce sujet et l'insistance de Brejnev sur ce point lors de sa visite à Paris en octobre 1971 n'entamèrent pas la résolution du gouvernement français de faire passer la conférence sur la sécurité européenne avant l'ouverture de conversations sur les *MBFR* à l'égard desquelles il maintenait toutes ses réserves.

L'accord intervenu lors du sommet de Moscou entre Brejnev et Nixon et entériné par le Conseil atlantique le 31 mai 1972 donne partiellement satisfaction au gouvernement français, puisque les négociations sur la réduction des forces se dérouleront parallèlement à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Il consentira à examiner dans le cadre de celle-ci des « mesures appropriées, y compris certaines mesures militaires, visant à renforcer la confiance et à accroître la stabilité⁸⁷ », mais se refusera de participer à la négociation sur la réduction des forces⁸⁸.

Les objections françaises sont à la fois d'ordre militaire et politique. À plusieurs reprises on a exprimé la crainte qu'une réduction des forces aurait des effets déstabilisateurs sur l'équilibre existant du fait des asymétries entre les deux systèmes d'alliances qui se font face sur le continent. Ces arguments ont été avancés par Maurice Schumann, lors de la session du Conseil atlantique à Bruxelles, en décembre 1970⁸⁹, et par Michel Debré, dans une allocution prononcée en juin 1971, à l'Institut des hautes études de la défense nationale⁹⁰. Une solution satisfaisante devrait donc comporter des sacrifices plus importants à l'Est qu'à l'Ouest, ce que les Soviétiques n'accepteraient pas.

Difficiles à mettre en œuvre en raison de l'hétérogénéité des composantes géographiques et techniques de l'équilibre, les *MBFR* n'apparaissent pas davantage au gouvernement français comme le moyen approprié pour compenser, voire empêcher le retrait partiel ou total des troupes américaines stationnées sur le continent. Certes, il jugeait leur présence normale et souhaitait qu'elle fût maintenue⁹¹, mais il considérait que les pressions exercées par le Congrès américain pour une réduction des engagements extérieurs des États-Unis ne pouvaient pas être contenues par une négociation sur la réduction des forces. La seule réponse cohérente à ce défi était le renforcement de la défense européenne et les propos tenus à ce sujet par Maurice Schumann à Bruxelles en décembre 1970, et à Lisbonne en juin 1971, ont pris

86. La France n'a pas signé les paragr. 13 à 16 et la première partie du paragr. 17 du communiqué du 5 juin 1971 du Conseil atlantique de Lisbonne.

87. Paragr. 11 du communiqué du Conseil atlantique, 31 mai 1972.

88. Cette position a encore été réaffirmée à l'issue de la visite de Gromyko à Paris (12-15 juin 1972).

89. Voir le compte rendu de Michel TATU dans *Le Monde*, 5 décembre 1970.

90. Elle est reproduite dans la *Revue de défense nationale* d'octobre 1971 sous le titre « Europe 1971 : deux échecs, deux succès, deux épreuves, deux certitudes ». Selon Debré, le général de Gaulle « avait fixé la doctrine française en matière de réduction des forces : celle-ci pour être valable devait être "déséquilibrée", c'est-à-dire comporter une plus grande réduction du côté Europe de l'Est que du côté Europe de l'Ouest ».

91. Voir à ce sujet l'interview accordée par Pompidou à l'hebdomadaire américain *U. S. News and World Report* du 2 mars 1970 : « A New Look at France ». « En pesant soigneusement le pour et le contre, je pense qu'à l'heure actuelle il est encore normal qu'il y ait une présence américaine en France. Cela ne sera pas toujours nécessaire et je pense qu'il est souhaitable qu'un jour, cela ne soit plus nécessaire puisque cela prouvera que tout va bien en Europe. » De même Michel Debré a indiqué, le 3 février 1972, devant la commission sénatoriale de la Défense et des Forces armées, que le gouvernement estimait nécessaire que les forces américaines soient maintenues en Europe (*Le Monde*, 5 février 1972).

un relief particulier depuis que le président de la République, expliquant les divergences franco-allemandes sur « la réduction dite équilibrée des forces » lors de sa conférence de presse du 23 septembre 1971, les a attribués à la position particulière de la France dans l'alliance et à sa préoccupation de ne pas dissocier « les efforts vers la détente et la volonté de la détente du souci et de la capacité de défense »⁹².

Les objections françaises sont légitimes, mais elles ne devraient pas s'opposer à la négociation d'un accord sur la réduction des forces si celui-ci permet de promouvoir un système de sécurité subsidiaire par rapport aux alliances existantes, voire de créer les conditions de leur dépassement. Il est entendu en effet que les réductions seront conçues de telle sorte qu'aucune des parties n'en subira un préjudice quelconque et que la mise au point d'une formule satisfaisante prendra du temps, eu égard à la complexité du dossier. D'autre part, la réduction des forces n'est pas envisagée comme un substitut à la défense nationale ou collective des pays européens et elle n'interdit pas l'aménagement des systèmes existants pour accroître leur efficacité. Les forces nucléaires françaises et britanniques seraient soustraites aux MBFR et, si une zone à armements limités au centre de l'Europe affecterait nécessairement les armes nucléaires qui y sont entreposées, il ne s'agirait pas d'une zone entièrement dénucléarisée. Enfin, on continuerait d'y disposer d'unités mobiles capables d'intervenir en toute circonstance pour parer à toute éventualité. Avec ces garanties, une réduction des forces n'entraînerait pas de rupture d'équilibre et d'un point de vue militaire la formule ne devrait pas soulever de difficultés insurmontables⁹³. En fait, la principale objection française est d'ordre politique.

Indépendamment de l'érosion des responsabilités particulières que la France détient du fait de la Seconde Guerre mondiale et dont sa présence militaire en Allemagne est le symbole, une réduction des forces en Europe aurait pour effet de privilégier le dialogue de « bloc à bloc » et de conférer aux deux super-puissances un rôle déterminant dans l'aménagement de la sécurité européenne⁹⁴. Or une telle démarche contredit les principes cardinaux de la politique de détente européenne qui ont été rappelés par Maurice Schumann, à l'issue de la conférence de Lisbonne et pendant le débat de politique étrangère devant l'Assemblée nationale, le 9 juin 1971. Saluant la conférence paneuropéenne sur la sécurité et les échanges comme une « chance offerte à toutes les nations de notre continent d'opposer à l'affrontement des blocs, l'expression de leur identité nationale », le ministre français des Affaires étrangères posait l'alternative entre deux façons de rechercher la détente. « La première consiste à s'efforcer de négocier un équilibre militaire, mais une telle approche devient dangereuse quand elle tend à substituer la confrontation des blocs aux efforts de rapprochement avec l'Est fondés sur des contacts bilatéraux ou multilatéraux au niveau des nations. L'autre méthode a pour objet de trouver des solutions aux causes de la tension politique en évitant tout ce qui peut consolider et en stimulant au contraire tout ce qui tend à réduire la division de l'Europe. » La course aux armements n'en étant que le sous-produit il fallait s'attaquer à la racine du mal plutôt que de

92. *Le Monde*, 25 septembre 1971.

93. Sur tous ces points, nous renvoyons à l'article de Walter SCHÜTZE, déjà cité.

94. M. Debré use d'une formule tranchée pour décrire la situation qui résulterait d'un dialogue soviéto-américain sur la réduction des forces. « En bref, l'Europe est considérée comme mineure et sa sécurité un thème pour les négociations qui passent au-dessus d'elle », *Revue de défense nationale*, octobre 1971.

combattre ses manifestations. En inscrivant la réduction des forces à l'ordre du jour de la conférence sur la sécurité, on risquait donc de « substituer à la concertation entre les nations, un dialogue entre les organisations militaires qui cristallise la situation actuelle sans garantir la sécurité ».

L'argumentation de Schumann serait sans faille, si les deux démarches, – réduction des forces et coopération paneuropéenne – étaient exclusives l'une de l'autre. Certes, on comprend les réticences françaises à s'associer à des initiatives qui ont pour objet de revaloriser les organisations militaires des alliances, ne serait-ce qu'au plan des études et de la concertation préalable, et en feraient les principaux canaux d'une négociation entre l'Est et l'Ouest. Cependant la détente en Europe implique nécessairement une diminution de la confrontation militaire et, en refusant cette perspective, la France risque précisément de créer les conditions d'un dialogue bilatéral soviéto-américain qu'elle récuse⁹⁵. Il importe donc d'examiner dans une dernière partie le moyen de concilier ces différentes approches et d'envisager des modèles qui, sans compromettre l'équilibre existant, permettraient d'insérer la réduction des forces dans le cadre d'un nouveau système de sécurité et de coopération en Europe.

III – LA RÉDUCTION MUTUELLE DES FORCES : AMÉNAGEMENT DU « STATU QUO » STRATÉGIQUE OU AMORCE D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE SÉCURITÉ EN EUROPE ?

L'évolution de la situation sur le continent européen au cours des dernières années et les développements de l'*Ostpolitik* du gouvernement ouest-allemand font apparaître qu'au delà de la diversité des points de vue et des intérêts, il existe à l'heure actuelle une dynamique en faveur de la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe. On admet qu'une telle entreprise est compatible avec le maintien de l'équilibre qui s'est établi à travers les alliances existantes et que la normalisation des relations entre tous les États européens, y compris entre la RFA et la RDA, rend possible la constitution d'une zone à armements limités au centre du continent. Il n'en reste pas moins que la définition d'un programme susceptible de rallier tous les pays intéressés exigera de longues études et qu'une négociation ne s'ouvrira qu'après la levée de certaines hypothèques politiques.

Ainsi la France craint que la réduction des forces favorise un dialogue entre les organisations militaires au détriment de la coopération entre les États; comme ce sentiment est partagé non seulement par tous les pays neutres ou non engagés, mais encore par certains membres des alliances, il conviendrait d'imaginer des formules multilatérales permettant aux petites et moyennes puissances européennes de participer sans discrimination à une négociation où les deux Grands s'efforceraient de faire prévaloir leurs vues et de les associer étroitement à la mise en œuvre des mesures convenues. Par ailleurs, la réduction des forces ne présenterait qu'un intérêt limité si sa fonction essentielle, sinon exclusive, était l'aménagement du *statu quo* stratégique sous la pression de contraintes technologiques ou budgétaires. Or aux yeux des

95. Lors du sommet franco-allemand des 5 et 6 juillet 1971, à Bonn, MM. Brandt et Pompidou convinrent que la réduction des forces armées en Europe ne devait pas être du ressort exclusif des États-Unis et de l'Union soviétique.

Européens, son attrait principal réside dans la possibilité qu'elle offre de faciliter le règlement des problèmes politiques en suspens et d'accroître la marge d'autonomie des États en desserrant l'emprise exercée sur eux par l'intermédiaire des organisations militaires. On jugera donc des mérites du désarmement régional en fonction de sa contribution à l'instauration d'un système de sécurité qui tiendrait compte de l'apparition de « nouveaux centres de puissance » en Europe et du développement du courant d'échanges entre les deux parties du continent.

Vers la fin des années soixante on a assisté en Occident à une floraison d'études de type prospectif sur l'organisation de la « sécurité européenne »⁹⁶, et la plupart des modèles construits à cette époque accordaient une large place au désarmement dans le processus de la « détente » en Europe. Ce fut notamment l'optique des « modèles de sécurité européenne » du Centre d'études de politique étrangère de Paris, publiés en 1968⁹⁷.

Ils envisageaient la création d'un système de sécurité collective qui se substituerait progressivement aux alliances existantes en préservant l'équilibre global qu'elles avaient institué. La démarche proposée devait s'effectuer en trois étapes : les deux premières comportaient des mesures d'aménagement du *statu quo* et de limitation régionale des armements ; la dernière débouchait sur une organisation paneuropéenne de sécurité et de coopération, pourvue de moyens appropriés et dotée d'institutions propres. La participation des États-Unis et de l'URSS devait garantir la cohésion de l'ensemble.

Suivant cet exemple, d'autres associations et instituts de politique étrangère ou de relations internationales se sont livrés au même exercice de sorte qu'on dispose d'un large éventail de plans qui reflètent les intérêts et les aspirations de la plupart des pays d'Europe occidentale⁹⁸. Aux États-Unis, l'Association américaine pour les Nations Unies a publié en 1969 des propositions qui rejoignaient les préoccupations et s'apparentaient à la démarche des Européens⁹⁹. À l'Est enfin, la méthode des modèles n'a pas connu la même faveur¹⁰⁰ mais les modèles occidentaux ont retenu l'attention des spécialistes¹⁰¹. La fortune de ces modèles a été diverse et la plupart d'entre eux sont tombés dans l'oubli, soit que l'événement ait démenti leurs prévisions, soit que leurs auteurs n'aient pas fait preuve d'imagination créatrice. Ils ont toutefois alimenté un courant de réflexion qui n'est pas encore tari et leur visée demeure actuelle en dépit (ou à cause) des mutations qui se sont produites sur la scène européenne après l'affaire

96. L'essai le plus pénétrant sur la problématique de la sécurité européenne est celui de Pierre HASSNER, « Change and Security in Europe », *Adelphi Paper*, n°s 45 et 49, 1968.

97. *Politique étrangère*, 6/1967.

98. Citons pour mémoire les modèles de l'IJSS de Londres, présentés par Christoph BERTRAM, « Models of Western Europe in the 1970's. The Alternative Choices », ceux de l'Association allemande de politique étrangère « Alternativen für Europa. Modelle möglicher Entwicklungen in den siebziger Jahren » *Europa Archiv*, 23/1968, et ceux de l'Institut italien des affaires internationales, présentés par M. SILVESTRI, « Hypothesen zur europäischen Sicherheit », *Europa Archiv*, n° 18, 1970.

99. « Toward the Reconciliation of Europe. New Approaches for the U.S., U.N., and NATO », United Nations Association for the United States of America, 1969.

100. Signalons toutefois le modèle yougoslave de Berislav BADURINA paru dans la *Revue de politique internationale de Belgrade*, n°s 472 et 473 des 5 et 20 décembre 1969, et celui de l'Institut polonais de relations internationales, présenté à la conférence des directeurs européens d'instituts, qui s'est tenue à Jablonna, en octobre 1969.

101. Voir l'analyse critique des modèles occidentaux dans l'article de V. RAZMEROV, « Western Models for the Europe of the 1970's », *International Affairs*, juin 1969.

tchécoslovaque. S'agissant de la réduction des forces qui était un élément important de la construction d'un système paneuropéen par delà les alliances militaires, il convient de s'interroger sur les mesures pratiques susceptibles d'être mises en œuvre aujourd'hui pour atteindre l'objectif souhaité et de mesurer les chances du désarmement régional dans la perspective de la conférence européenne dont la préparation est entrée dans une phase active ¹⁰².

A – Les contraintes politiques et militaires qui conditionnent le champ d'application d'une éventuelle réduction des forces

Depuis que la réduction des forces est envisagée comme un thème de négociation, entre l'Est et l'Ouest, les plans ambitieux du passé ont cédé la place à des propositions plus modestes qui tiennent compte des intérêts de toutes les parties en présence. La première démarche consistera donc à définir le plus petit commun dénominateur en la matière, étant entendu que la réduction des forces une fois amorcée est appelée à se développer progressivement si les circonstances politiques le permettent.

Nous avons vu que les deux super-puissances considéraient surtout les *MBFR* comme un moyen de stabiliser le jeu de la dissuasion stratégique et qu'ils ne voyaient pas d'objection de principe à un allègement des dispositifs militaires en Europe qui ne mettrait pas en question les deux systèmes d'alliance. Toutefois, à cet égard, l'URSS paraît plus vulnérable que les États-Unis dans la mesure où la présence de ses troupes sur le territoire de certains États de démocratie populaire est un instrument de contrôle politique et où leur retrait risquerait de provoquer des manifestations d'indépendance nationale incompatibles avec les exigences de la solidarité particulière qui lie les pays socialistes. En outre, il est exclu que l'URSS accepte l'application de mesures de désarmement sur son propre territoire, du moins pendant la première phase du processus. En revanche, les États-Unis, ont une plus grande latitude car il leur suffit de maintenir une présence militaire limitée à la fois pour garantir la dissuasion et exercer les responsabilités particulières qui leur incombent du fait de la Seconde Guerre mondiale. Selon certains experts, des réductions importantes de l'ordre de 50% ne compromettraient pas l'équilibre militaire existant, puisque les hypothèses stratégiques retenues excluent une grande bataille menée avec des moyens classiques et que les armes nucléaires dites tactiques constituent le principal instrument de la stratégie de « dissuasion avancée ». Toutefois, le retrait d'une fraction aussi importante des troupes des États-Unis serait nécessairement interprété par leurs alliés comme le prélude à un dégagement américain et la crise de confiance qui en résulterait serait génératrice d'insécurité et d'instabilité. Même dans le cadre d'une réduction mutuelle, on a estimé que les forces américaines stationnées en Europe ne subiraient dans un premier temps que des amputations légères, de l'ordre de 10% ¹⁰³.

Les autres pays européens, à l'Est et à l'Ouest, ne sont pas hostiles à des réductions mutuelles qui se traduiraient par une diminution des dépenses militaires, mais redoutent qu'un accord à cet effet soit négocié par les deux Grands et n'aboutisse, en définitive, qu'à la consécration de la division de l'Europe en sphères

102. Signalons qu'une réflexion de cet ordre a été tentée naguère par un groupe d'études du Centre d'études de politique étrangère de Paris, « La réduction équilibrée des forces et l'aménagement de la sécurité en Europe dans le contexte politique actuel », *Politique étrangère*, n° 5, 1970.

103. Voir à ce sujet les propositions de Timothy STANLEY auxquelles il a déjà été fait allusion.

d'influence. Cette considération a inspiré l'attitude négative de la France vis-à-vis de cette négociation et il y a tout lieu de penser qu'elle ne modifiera son point de vue qu'après avoir obtenu des garanties à ce sujet. Parmi les autres États, les réticences sont moins fortes, mais le souci premier est de favoriser par des mesures d'ordre militaire la réalisation d'objectifs politiques. Toutefois, la diversité des intérêts et la particularité des situations font apparaître des différences dans l'approche du problème. Ainsi la France et la Grande-Bretagne sont toutes deux des puissances nucléaires et elles veilleront à ce que leur capacité de défense ne soit pas entamée par une réduction des forces. D'autre part, la présence de leurs troupes en RFA symbolise la perpétuation de leurs responsabilités particulières en Allemagne et à Berlin, de sorte que leur réduction, sinon leur retrait, soulève des problèmes moins militaires que politiques. Enfin, le désarmement régional n'est acceptable que dans la mesure où le système défensif occidental conserve une assise solide et ne laisse pas les États européens dépourvus en cas de rupture de l'accord conclu.

Les deux États allemands occupent dans ce complexe une place particulière car c'est sur leur territoire que sont concentrées les principales forces armées des deux alliances et une réduction de la *Bundeswehr* et de la *Volksarmee* faciliterait le rapprochement entre les deux parties de l'Allemagne. D'ailleurs, les chefs de gouvernement, MM. Brandt et Stoph, ont inscrit la question d'une diminution de la confrontation militaire à l'ordre du jour de leurs entretiens de Erfurt et de Cassel et ont suggéré que des mesures spécifiques pourraient faire l'objet d'un « arrangement inter-allemand ». La RDA qui a longtemps été hostile à des mesures de réduction des forces armées, mais préconisait une diminution des budgets militaires semble s'être ralliée à l'idée des *MBFR* au printemps de 1971¹⁰⁴. Quant à la RFA, elle estime que la réduction mutuelle des forces conférerait une autonomie plus grande aux deux Allemagnes, favoriserait la mise en œuvre de l'*Ostpolitik* et constituerait un élément déterminant de la constitution d'un nouveau système de sécurité en Europe.

Enfin, les pays du Pacte de Varsovie, plus sensibles que les alliés occidentaux aux servitudes de l'intégration militaire, voient dans la réduction des forces le moyen d'accroître leur autonomie diplomatique ou, du moins, de réduire les risques d'une intervention dans leurs affaires intérieures. C'est dans cet esprit que fut conçu le plan Rapacki¹⁰⁵ et les efforts de la diplomatie roumaine tendent vers le même but. Ainsi le représentant de la Roumanie à la conférence de Genève sur le désarmement, M. Datcou, exposait-il le 5 mars 1970 des propositions qui prévoyaient notamment :

- Le gel et la réduction des budgets militaires de tous les États ;
- Des engagements fermes assurés au moyen d'un document international ayant force obligatoire et vocation universelle, de ne pas recourir à la force et à la menace de l'emploi de la force, de ne pas intervenir sous quelque forme que ce soit et sous quelque prétexte que ce soit dans les affaires intérieures des États ;
- La renonciation à l'exécution de manœuvres militaires sur le territoire d'autres États, l'interdiction de créer de nouvelles bases militaires et de placer de nouvelles armes nucléaires sur des territoires étrangers¹⁰⁶.

104. Voir l'article de Joachim KRÜGER, « Die Prager Deklaration - ein demokratisches Aktionsprogramm » dans *Deutsche Aussenpolitik*, n° 4, 1972.

105. Henrick BIRECKI, « Le mécanisme de formation de la politique étrangère dans les pays de démocratie populaire. Le cas de la proposition polonaise de création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale », *Politique étrangère*, n° 2, 1970.

106. CCD/PV 455.

Ces mesures ont une signification précise dans le contexte de l'organisation de la sécurité européenne et, selon les Roumains, la commission pour la sécurité et la coopération dont la création est prévue dans le cadre de la conférence européenne a vocation d'en étudier les modalités d'application¹⁰⁷. Dans ce domaine, les contradictions entre les requêtes des pays de démocratie populaire pour une plus grande indépendance et les impératifs de l'URSS pour le maintien de sa prééminence en Europe orientale sont évidentes et la marge d'un accord sur la réduction des forces sera forcément étroite.

À partir de ces observations, trois conclusions provisoires peuvent être formulées à propos des *MBFR*.

- Le pourcentage des réductions concernant aussi bien les effectifs que les armements sera faible, eu égard à la nécessité de maintenir une capacité de dissuasion à l'Ouest et de ne pas priver l'URSS des moyens d'exercer un certain contrôle sur l'évolution en Europe orientale.
- Les réductions s'effectueront dans le cadre d'une zone continentale correspondant à celle du plan Rapacki, élargie éventuellement aux pays du Bénélux et à la Hongrie. Toutefois, la création d'une zone à armements limités au centre de l'Europe posera le problème de la sécurité des régions situées au Nord et au Sud. Pour éviter un transfert des forces armées retirées de la zone centrale vers les secteurs périphériques, on peut imaginer l'adoption de mesures de stabilisation militaire et une limitation du mouvement des troupes. En outre, il conviendrait d'envisager l'élargissement de la zone aux pays scandinaves et balkaniques.
- La réduction des forces ne devant pas mettre en question la capacité de défense des pays intéressés et les armes nucléaires étant jugées indispensables à l'Ouest pour mettre en œuvre la « stratégie de la dissuasion avancée », le désarmement régional a peu de chances de déboucher sur la constitution d'une zone dénucléarisée. Toutefois, une diminution des armes nucléaires tactiques entreposées en Europe est concevable.

B – Le rôle des alliances : « dialogue de bloc à bloc » ou débat multilatéral sur la réduction des forces

Les convergences apparues entre les positions des pays du Pacte de Varsovie et ceux de l'alliance atlantique laissent entrevoir que la réduction des forces s'inscrira dans le cadre des alliances existantes et, qu'en leur sein, les États-Unis, d'une part, l'URSS, de l'autre, joueront les premiers rôles. Certes, les pays neutres et non engagés ont également manifesté de l'intérêt pour cette négociation et leur participation à la conférence européenne leur permettra de se faire entendre sur ce chapitre. Toutefois, leur poids n'est pas suffisant pour infléchir les décisions que prendront les puissances principalement intéressées et leur influence risque de ne pas être supérieure à celle du groupe des neutres à la conférence du désarmement de Genève. Par ailleurs, il ne faut pas se dissimuler qu'une négociation sur les *MBFR* ne sera pas conduite en ordre dispersé par les États-membres des alliances et que la nécessité d'une concertation

107. Voir « Security and Cooperation in Europe » de Nicolae ECOBESCU et Sergiu CELAC, *Survival*, juin 1971. Il s'agit de la version abrégée d'un article paru dans *Lumea*. Les auteurs qui sont respectivement vice-ministre des Affaires étrangères et directeur des Affaires européennes à Bucarest, s'expriment à titre personnel, mais leur qualité de fonctionnaire confère à leur opinion un poids particulier.

préalable renforcera les structures militaires intégrées. C'est l'une des raisons pour lesquelles la France n'a cessé d'exprimer des réserves vis-à-vis de la réduction mutuelle et équilibrée des forces, et il y a donc lieu de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour émuousser l'aspect bipolaire de cette négociation.

On a d'abord suggéré une diversification des approches, le problème pouvant être abordé à trois niveaux différents.

1. Des tractations entre les États-Unis et l'Union soviétique en vue de la réduction de leurs troupes stationnées sur le territoire d'autres États.
2. Un arrangement interallemand tendant à la réduction du potentiel de la *Bundeswehr* et de la *Volksarmee*, conformément à ce qui a été envisagé à Erfurt et à Cassel par les chefs de gouvernement des deux États allemands.
3. Une réduction des forces armées de l'ensemble des pays européens selon une procédure bilatérale ou multilatérale. Une zone à armements limités au centre de l'Europe amorcerait un tel processus.

Certes, la négociation sur les deux premiers points s'inscrirait dans le cadre des alliances avec la participation de tous les États intéressés et un minimum de concertation serait nécessaire. Toutefois, le renforcement des organes militaires intégrés n'en serait pas une conséquence fatale et cet inconvénient serait d'ailleurs compensé par les moyens qu'offre une zone à armements limités au centre de l'Europe pour semer les germes de la dissolution progressive de la « structure des blocs ». Cette dynamique dépendrait dans une large mesure de la nature des institutions chargées de garantir l'exécution des mesures convenues.

Jusqu'à présent, le problème du contrôle a toujours constitué un obstacle sérieux à la conclusion d'un accord de désarmement général et on n'a pu parvenir à des accords limités que dans la mesure où il a été escamoté et où on s'est contenté de moyens nationaux de vérification. Le traité de non-prolifération fait exception à la règle car il prévoit l'intervention de l'Agence internationale de l'énergie atomique de Vienne, mais le contrôle ne s'applique qu'aux pays non nucléaires et on a pris soin de réduire au minimum les ingérences dans l'industrie nucléaire des États intéressés. S'agissant du désarmement régional en Europe, les propositions relatives au contrôle ne se comptent plus et d'un point de vue technique il est facile d'imaginer des formules offrant toutes garanties¹⁰⁸. L'écueil à éviter est celui d'une vérification tellement inquisitoriale qu'elle est politiquement inacceptable¹⁰⁹, mais à l'inverse, on ne saurait renoncer à une participation effective des pays européens à la mise en œuvre du contrôle, notamment au moyen d'inspections sur place. En effet, si les satellites d'observation sont en mesure de déceler les installations fixes, les éléments mobiles leur échappent et le caractère aléatoire et fragmentaire des données transmises ne permet pas de faire l'économie d'inspections terrestres¹¹⁰. Aussi des équipes mixtes d'inspecteurs, recourant à des méthodes d'investigation très souples, seraient-elles

108. Signalons sur ce point la communication de Johan Jörgen HOLST au colloque de Bucarest, sur les problèmes de la conférence européenne pour la sécurité et la coopération, 4-6 juin 1970: « Arms Control in Europe: A Preliminary Survey ». Ce texte représente un remarquable essai de synthèse des problèmes de la réduction des forces en Europe.

109. Voir la communication présentée par le contrôleur général Genevey à la Conférence sur la science et les affaires mondiales, de Sinaïa (Roumanie), en août 1971, « Disarmament Control: Means of Inspection ».

110. Voir l'étude de Neville BROWN, « Reconnaissance from Space », *The World Today*, février 1971.

nécessaires pour déceler le renforcement unilatéral des forces maintenues dans la zone. D'ailleurs, le recours exclusif à l'observation par satellites présenterait des inconvénients même si cette méthode ne comportait pas les lacunes que l'on sait : la maîtrise exclusive de ces instruments par les grandes puissances accroîtrait la dépendance des pays européens qui devraient s'en remettre à elles pour toutes les informations ayant trait au déploiement et aux mouvements des troupes dans ou vers la zone à armements limités. Une telle procédure serait compatible avec l'exécution d'un accord bilatéral soviéto-américain, mais ne favoriserait nullement la participation des États européens à l'organisation « de la sécurité et de la coopération » sur le continent.

Enfin, on a également imaginé l'insertion de la négociation sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces dans le cadre de la conférence européenne, pour émuousser le caractère bilatéral de l'entreprise. Des suggestions à cet effet ont été faites par les pays du Pacte de Varsovie à l'issue de la conférence des ministres des Affaires étrangères de Budapest, en juin 1970, et la RFA s'est prononcée récemment dans le même sens¹¹¹. Un comité ad hoc, qui dépendrait de la « commission permanente pour la sécurité et la coopération » se saisirait du dossier et définirait les critères pour la définition d'un programme de désarmement et la mise au point des contrôles appropriés. Entre-temps, on adopterait des mesures symboliques, telles que l'échange d'observateurs et la publicité des manœuvres militaires, afin de favoriser un rapprochement politique et de créer un climat de confiance. Ce n'est qu'à un stade ultérieur que le dispositif militaire des parties en présence subirait des amputations notables conformément à un schéma qui aurait obtenu l'approbation de tous les États représentés à la commission permanente. Ainsi serait assurée la participation de tous sans discrimination à l'entreprise du désarmement régional, mais cette façon de procéder n'abolirait pas les inégalités au niveau de la puissance militaire et il n'est pas sûr que les recommandations des petites et moyennes puissances seraient entendues. En tout cas, une telle procédure rendrait beaucoup plus difficile, sinon impossible, l'application d'un accord bilatéral décidé au sommet. En revanche, un « dialogue de bloc à bloc » est probable, si la réduction des forces est dissociée du débat multilatéral sur la sécurité européenne.

CONCLUSION

Si la liquidation des séquelles de la Seconde Guerre mondiale et la normalisation des relations de la RFA avec ses voisins orientaux ont créé les conditions favorables à une diminution de la confrontation militaire sur le continent européen, il apparaît clairement, après le sommet de Moscou en mai 1972, que la réduction mutuelle des forces sera davantage un prolongement des *SALT* qu'une entreprise permettant aux pays européens d'affirmer leur « identité » en participant activement à l'organisation de leur sécurité. Certes, l'interdépendance des deux niveaux stratégiques, soviéto-américain, d'une part, et européen, de l'autre, exige que pendant la phase ultérieure

111. Lors du voyage de M. Scheel à Moscou en novembre 1971, *FAZ*, 29 novembre 1971. Les conceptions allemandes sont exposées dans l'article de Uwe NERLICH, « Die Rolle beiderseitigen Truppenverminderung in der europäischen Sicherheitspolitik », *Europa Archiv*, n° 5, 1972.

112. Voir l'article de Walter SCHÜTZE, déjà cité, dans *Politique étrangère*, n° 3, 1972.

des *SALT*, les alliés soient associés à une négociation portant sur les systèmes militaires affectés à leur défense. En agissant seuls, les deux Grands éveilleraient chez leurs partenaires des suspicions légitimes et dans l'hypothèse d'un accord bilatéral tacite, son exécution risquerait de provoquer des réactions peu compatibles avec l'objectif poursuivi : la stabilisation de l'équilibre stratégique bilatéral serait compromise par une « déstabilisation » au niveau régional. D'où la nécessité d'un débat général auquel devraient être associés non seulement les États-membres des deux alliances, mais encore tous les pays qui sans en faire partie, bénéficient de l'équilibre qui s'est établi entre elles et sont concernés par les tentatives faites pour l'aménager ou pour créer par le biais d'une zone à armements limités, un système de sécurité subsidiaire. Or la tendance actuelle va plutôt dans le sens d'une définition restrictive des « pays intéressés » par cette négociation et de sa dissociation de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

Les démarches diplomatiques récentes et notamment les conversations de Kissinger avec les dirigeants soviétiques (10-15 septembre 1972) indiquent que les deux Grands sont soucieux de définir une position commune avant l'ouverture des conversations multilatérales sur la réduction des forces et que les alliances serviront essentiellement d'organes de consultation interalliée, voire d'information pour des décisions prises en d'autres lieux¹¹². Il semble également que dans un souci d'efficacité, les protagonistes s'efforceront de réduire au maximum le nombre des États qui participeront à la négociation proprement dite : l'objectif proclamé étant de limiter les forces armées en Europe centrale, seuls seraient « intéressés » les États inclus dans la zone de réduction et ceux qui y font stationner des troupes. Enfin, il est entendu que la réduction des forces sera négociée dans un forum parallèle à la CSCE sans que l'on soit fixé sur le lien qui unira ces deux négociations. On sait seulement que l'intérêt des États-Unis pour la réduction des forces est plus marqué que celui de l'Union soviétique et qu'ils feront en sorte qu'il y ait simultanément des deux démarches. Par ailleurs, ils tiennent surtout à une réduction des forces étrangères, les forces nationales de leurs alliés ne devant subir d'amputation qu'à un stade ultérieur.

Face au bilatéralisme soviéto-américain, les pays européens n'ont pas été en mesure jusqu'à présent de définir une politique qui leur soit propre. Au sein de l'alliance atlantique l'opposition entre la France et ses partenaires paraît irréductible et compte tenu de la formulation du communiqué de Moscou du 29 mai 1972 – « réduction réciproque des forces armées ne devant porter atteinte à la sécurité nationale d'une quelconque des parties contractantes » – on peut se demander si les modèles de réduction élaborés par les experts militaires de l'OTAN sont encore actuels. Parmi les États-membres de l'organisation du Pacte de Varsovie, la Roumanie développe des conceptions originales mais sa voix discordante n'affecte guère la cohésion de l'ensemble. Enfin, les pays neutres et non engagés n'ont pas un poids suffisant pour infléchir le cours d'une négociation qui, au demeurant, ne les toucherait qu'indirectement. Dès lors, le cadre multilatéral d'une éventuelle négociation sur la réduction des forces risque fort de n'être qu'un paravent pour des arrangements bilatéraux qui seraient approuvés par les alliés respectifs des deux Grands, moyennant des amendements mineurs. Les pratiques en honneur au comité du désarmement de Genève trouveraient ainsi leur pendant dans l'organe chargé de négocier ce que d'aucuns appellent déjà les *SALT* de l'Europe.

Il sera sans doute impossible d'empêcher que la réduction des forces fasse l'objet

d'un dialogue privilégié entre les deux Grands, mais les pays européens ne sont pas pour autant condamnés à enregistrer passivement des accords conclus au sommet. Ils peuvent exiger que les principes qui commanderont la négociation sur les *MBFR* soient fixés par la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui aurait un droit de regard sur les travaux du comité restreint chargé de les inscrire dans des projets concrets. Par ailleurs, les pays de l'alliance atlantique, y compris la France, ont indiqué que c'est dans le cadre de la conférence que seraient examinées les mesures collatérales d'ordre militaire visant à renforcer la confiance et à accroître la stabilité sur le continent. Enfin, les « réductions équilibrées » elles-mêmes, n'échapperaient pas entièrement au contrôle des pays européens, s'ils étaient associés à leur mise en œuvre. C'est pourquoi, il dépend d'eux en définitive que l'entreprise du désarmement régional en Europe se réduise à un aménagement du *statu quo* stratégique ou soit l'amorce d'un processus permettant de transcender la structure des « blocs ».